



Wahlpflichtfach im Verwaltungszweig:
„Aktuelle polizeirechtliche Probleme“

**Die Verbandsklage im Tierschutz – ein Mittel das im Grundgesetz
formulierte Staatsziel praktisch durchzusetzen?**

DIPLOMARBEIT

zur

Erlangung des Hochschulgrades

Diplom-Verwaltungswirtin (FH)

im Studienjahr 2009/2010

vorgelegt von:

Simone Siedler

Erstgutachter: ORR Dierk Thümmel

Zweitgutachterin: Dipl. Verwaltungswirtin

M.A. Elisabeth Kretzschmann



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Anlagenverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
2 Darstellung der gegenwärtigen Lage	3
2.1 Der Tierschutz als Staatsziel in Art. 20a GG	3
2.2 Vollzugsdefizite im Tierschutz	6
3 Das Verbandsklagerecht im Überblick	8
3.1 Rechtswegeröffnung und Individualrechtsschutz im Rechtsstaat.....	8
3.2 Der Individualrechtsschutz im Sinne der VwGO	9
3.3 Der Begriff der Verbandsklage.....	9
3.4 Begriffsdifferenzierungen der Verbandsklage	10
3.5 Verbandsklagen im deutschen Rechtssystem.....	11
3.5.1 Die Naturschutzverbandsklage.....	11
3.5.2 Das Umweltrechtsbehelfsgesetz	13
4 Die Tierschutzverbandsklage	14
4.1 Elementare Grundzüge der Verbandsklage.....	14
4.2 Grundzüge des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrags	14
4.3 Das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine in Bremen.....	17
4.3.1 Abweichende Regelung der Rechtsbehelfe	17
4.3.2 Sonstige Abweichungen.....	18
4.4 Gesetzgebungskompetenz der Länder	19



5	Ausgewählte Problematiken der Tierschutzverbandsklage	21
5.1	Die Folgerung einer Verbandsklage aus Art. 20a GG	21
5.2	Ausreichend bestehende Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten	23
5.2.1	Tierquälerei als strafbare Handlung	23
5.2.2	Mitwirkungsmöglichkeiten von Tierschutzvereinen in bestehenden Einrichtungen.....	27
5.2.3	Die Behörden als ausreichende Handlungsträger	29
5.3	Konkurrenzsituation zwischen Behörden und Tierschutzvereinen.....	32
5.4	Mitwirkungsproblematik anerkannter Vereine.....	34
5.5	Problematik hinsichtlich einer möglichen Prozessflut.....	38
5.6	Gefährdung des Forschungsstandorts Deutschland/der Länder.....	42
5.6.1	Beeinträchtigung des Geheimhaltungsinteresses	43
5.6.2	Klageflut hinsichtlich Tierversuchsvorhaben	45
5.6.3	Verzögerung von Genehmigungsverfahren.....	47
5.6.4	Erforderlichkeitsfrage eines Verbandsklagerechts	50
5.7	Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland/der Länder.....	55
6	Zusammenfassende Schlussbetrachtung	59
7	Fazit und Ausblick.....	63
 Anlagen.....		VIII
Literaturverzeichnis.....		XLI
Erklärung nach § 36 Abs. 3 APrOVw gD a.F.		XLVII

Abkürzungsverzeichnis

Die nachfolgend aufgeführten Gesetze beziehen sich auf die Gesetze in ihren jeweils aktuellen Fassungen. Ein Bezug auf ältere Gesetzesfassungen ist im laufenden Text als solcher kenntlich gemacht.

Auf eine Auflistung der allgemeingeläufigen Abkürzungen wird verzichtet.

Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
APrOVw gD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Bremische Bürgerschaft
Begr.	Begründer
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DTB	Deutscher Tierschutzbund e.V.
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
f.	folgende

ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Grdst.	Grundstück
Hs.	Halbsatz
Hrsg.	Herausgeber
LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVG	Landesverfassungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
m. E.	meines Erachtens
MLR BW	Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NuR	Natur und Recht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Strafrechtszeitschrift
Rn.	Randnummer
S.	Seite
TierSchG	Tierschutzgesetz
TierSchZuVO	Tierschutzzuständigkeitsverordnung
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
vfa	vfa. Die forschenden Pharma-Unternehmen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Ziff.	Ziffer

Anlagenverzeichnis

Anlage 1:

BR-Drs. 157/04, 19.02.2004, Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine - auszugsweise - **VIII**

Anlage 2:

Drs. 17/39 (zu Drs. 16/1356 und 16/1389), 11.09.2007, Bremische Bürgerschaft, Landtag, 17. Wahlperiode, Bericht und Antrag des Rechtsausschusses zum Bürgerantrag, Klagerecht für den Tierschutz.....**XXIV**

Anlage 3:

NRW-LT-Drs. 14/1432, 08.08.2006, Gesetzesentwurf zur Einführung von Mitwirkungsrechten für Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen - auszugsweise -**XXIX**

Anlage 4:

Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz Baden-Württemberg: Zusammensetzung des Landesbeirates für Tierschutz, Stimmberechtigte Organisationen im Tierschutzbeirat.....**XXXIII**

Anlage 5:

Telefonat mit Frau Dr. Martin, Landestierschutzbeauftragte des Landes Hessen**XXXIV**

Anlage 6:

E-Mail Herr Lawo, Vorsitzender des Landestierschutzverbandes Baden-Württemberg..... **XXXV**

**Anlage 7:**

Effektivitätsforderung.

E-Mail Frau Ofensberger, Leiterin der Rechtsabteilung, Deutscher Tierschutzbund
e.V., Akademie für Tierschutz**XXXVI**

Anlage 8:

Tierversuchszahlen.

E-Mail Frau Dr. Ruhdel, Fachreferentin für Alternativmethoden zu Tierversuchen,
Deutscher Tierschutzbund e.V., Akademie für Tierschutz**XXXVII**

Anlage 9:

Kohlar, Roman/Ruhdel, Irmela: A Survey Concerning the Work of Ethics
Committees and Licensing Authorities for Animal Experiments in Germany, Altex
24, 4/07 - auszugsweise -**XXXVIII**

1 Einleitung

„Bekanntlich sind die Buchstaben des Gesetzes nur soviel wert wie ihre gerichtliche Durchsetzungsmöglichkeit“¹. Vor diesem Hintergrund wird seit geraumer Zeit die Forderung nach einem Verbandsklagerecht laut, womit es ausgewählten Tierschutzvereinen ermöglicht werden soll, die im Tierschutzgesetz verankerten Lebens- und Integritätsinteressen der Tiere gerichtlich durchzusetzen.

Diese Forderung stößt jedoch nicht immer und überall auf Zustimmung. Nicht so sehr vor dem Hintergrund, als dass man sich nicht zu einer Weiterentwicklung des Tierschutzes bekenne, sondern vielmehr in Bezug auf die Frage, ob die Verbandsklage hierfür ein geeignetes Mittel wäre.²

Die vorliegende Arbeit soll diese Frage aufgreifen und darstellen, welche wesentlichen Probleme in Verbindung mit einer Verbandsklage auftauchen können, und was diesen Problemen entgegen gehalten werden kann. Dabei wird insbesondere Bezug auf die Aussagen von Befürwortern und Skeptikern der Tierschutzverbandsklage genommen und versucht, diese gegeneinander aufzuwiegen. Auch wird in einzelnen Punkten auf die bereits bestehende Verbandsklagemöglichkeit im Naturschutzbereich zurückgegriffen. Letztlich soll damit aufgezeigt werden, welche Probleme bereits weitgehend entkräftet werden können und bei welchen Punkten nach wie vor Klärungsbedarf besteht.

Bevor der Blick auf die ausgewählten Problematiken geworfen wird, soll zunächst die derzeitige Lage dargestellt werden. Hierbei wird auf die Verankerung des Tierschutzes im Grundgesetz sowie auf die vorherrschenden Vollzugsdefizite im Bereich des Tierschutzes eingegangen, die Anlass für ein Verbandsklagerecht liefern können. Im Anschluss daran soll ein Gesamtüberblick über das Verbandsklagerecht im deutschen Rechtssystem geschaffen werden. Innerhalb dieses Kapitels wird darauf eingegangen, wie sich Verbandsklagen in das deutsche Rechtssystem überhaupt eingliedern

¹ von Loeper, Vortrag, in: Bad Boll, 2004.

² Ähnlich: LT von BW, 13. Wahlperiode, 99. Sitzung, 05.10.2005, Äußerung des Ministers für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz Hauk.

lassen, was unter einer Verbandsklage zu verstehen ist und in welchen Bereichen eine solche bereits existiert. Nachfolgend soll explizit auf die Verbandsklage im Bereich des Tierschutzes eingegangen werden. Hierbei sollen beispielgebend der Gesetzesantrag von Schleswig-Holstein des Jahres 2004 sowie das im Jahr 2007 in Bremen eingeführte Gesetz über die Tierschutzverbandsklage erläutert werden. Die Frage, ob und inwieweit eine Einführung eines Klagerechts auf Länderebene möglich ist, soll als letzter Punkt dieses Kapitels aufgegriffen werden.

Unter dem Punkt Problematiken hinsichtlich eines Verbandsklagerechts soll dann näher auf einzelne, ausgewählte Probleme eingegangen werden. Hierbei wurde insbesondere auf solche Rücksicht genommen, die sich am häufigsten in Verbindung mit der Forderung eines Verbandsklagerechts im Tierschutzbereich finden lassen. Unter anderem soll in diesem Kapitel die Frage geklärt werden, inwiefern ein Zusammenhang zwischen dem Staatsziel Tierschutz und dem Verbandsklagerecht besteht. Des Weiteren soll aufgezeigt werden, welche tierschützenden Handlungsmaßnahmen und Einrichtungen bereits bestehen und ob diese mit Blick auf ein Verbandsklagerecht als ausreichend angesehen werden können. Als weitere Problemunkte sollen die Befürchtungen hinsichtlich eines ansteigenden Verwaltungsaufwandes durch mit dem Verbandsklagerecht verbundene Mitwirkungsrechte sowie die Befürchtung hinsichtlich einer Prozessflut aufgezeigt werden. Letztlich soll noch auf mögliche Auswirkungen auf den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Deutschland eingegangen werden.

Inhalt dieser Arbeit soll es nicht sein, einen direkten Vergleich der Tierschutzverbandsklage mit anderen möglichen prozeduralen Aspekten - etwa der Einführung von Ombudspersonen – herbeizuführen.³ Es kann daher nicht konkret aufgezeigt werden, ob die Verbandsklage im Vergleich zu diesen Möglichkeiten das effektivere Mittel darstellt.

³ Vgl. Caspar/Schröter, S. 49 ff.

2 Darstellung der gegenwärtigen Lage

2.1 Der Tierschutz als Staatsziel in Art. 20a GG

Durch die am 1. August 2002 in Kraft getretene Verfassungsänderung wurde der Art. 20a Grundgesetz (GG) um die Formulierung „und die Tiere“ erweitert. Der Tierschutz wurde hiermit offiziell zum Staatsziel der Bundesrepublik Deutschland. Als erstes Land der Europäischen Union, das dem Tierschutz Verfassungsrang zusprach, nahm Deutschland somit eine Vorreiterrolle in Sachen Tierschutz ein. Die Einführung des Staatszieles Tierschutz war jedoch ein langes und rechtspolitisch sehr umstrittenes Projekt. Zahlreiche Diskussionen wurden geführt, wobei u.a. die Interessen der Tier- und Naturschutzverbände und der Kirchen, die für die Einführung des Staatszieles waren, den Interessen der Agrarwirtschaft, der pharmazeutischen Industrie sowie der Wissenschaftsverbände entgegenstanden. Diese befürchteten starke Benachteiligungen und Beeinträchtigungen in ihren jeweils betroffenen Bereichen.⁴ Während Bundesratsinitiativen und Anträge aus der Mitte des Bundestages zur Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung zunächst scheiterten⁵, zeigte sich auf Länderebene eine hohe Aufgeschlossenheit gegenüber der Aufnahme des Tierschutzes in die Landesverfassungen. Bereits im Juni 2001 hatten elf Bundesländer ihre Landesverfassung um das Staatsziel Tierschutz erweitert. In Baden-Württemberg erfolgte dies durch Hinzufügung des Artikels 3b in die Landesverfassung im Jahre 2000.⁶ Anlass für die Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz war letztendlich das sog. Schächt-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2002, in dem einem türkisch-muslimischen Metzger die Ausnahmegenehmigung zum Schächten nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG erteilt wurde. Die Behörden als auch die Verwaltungsgerichte haben laut diesem Urteil das Grundrecht der Religionsfreiheit unverhältnismäßig beschränkt, in dem sie ihm die Ausnahmegenehmigung bisher nicht erteilt hatten.⁷ Das Urteil führte zu einem großen, nach *Kluges* Beo-

⁴ Caspar/Schröter, S. 10.

⁵ Caspar/Schröter, S. 13.

⁶ Caspar/Schröter, S. 13.

⁷ Caspar/Schröter, S. 15; BVerfGE 104, 137.

bachtungen überwiegend negativen öffentlichen Echo⁸ und zeigte weithin die Probleme und damit verbundenen Folgen eines nicht verfassungsrechtlichen abgesicherten Tierschutzes auf. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion gab daraufhin nach jahrelanger Weigerung den Weg zu einer Aufnahme eines Staatszieles Tierschutz in die Verfassung frei.⁹

Durch die Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz hat der ethische Tierschutz Verfassungsrang erhalten. Ethischer Tierschutz bedeutet, dass das Tier unabhängig von menschlichen Interessen um seiner selbst willen geschützt wird.¹⁰ Im Gegensatz hierzu steht der anthropozentrische (menschenbezogene) Tierschutz, bei dem das menschliche Interesse an und mit dem Tier im Vordergrund steht, u.a. wenn Tiere zu Handelszwecken oder als Produktionsmittel genutzt werden. Ethischer Tierschutz liegt aber auch durchaus „im wohlverstandenen Interesse des Menschen, denn er geschieht auch um der Würde des Menschen willen. Das Prinzip der menschlichen Würde ist untrennbar mit der Achtung der Umwelt und der darin lebenden Tiere verbunden“¹¹. Unter Staatszielbestimmungen versteht man rechtlich verbindliche Verfassungsnormen, die fortdauernde Beachtung bei allem staatlichen Handeln vorschreiben und der Staatstätigkeit bestimmte Handlungsrichtlinien vorgeben.¹² Eine verbindliche Festlegung folgt für den Staat und seine Organe hauptsächlich auf den Inhalt ihrer Tätigkeit (was er tun soll), bei der Wahl der Mittel zur Zielverfolgung (wie er tätig wird) steht insbesondere der Legislative ein großer Gestaltungsspielraum zu.¹³ Der Verpflichtungsinhalt des Staatszieles Tierschutz lässt sich durch folgende Prinzipien näher bestimmen: Das Integritätsprinzip ist der wesentlichste Grundsatz der aus dem Schutz der Tiere um ihrer selbst willen folgt. Aus ihm ergibt sich, dass Tieren keine physischen als auch psychischen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden sollen. Die Exekutive, Legislative und Judikative haben diese Integrität der Tiere gegenüber Tiernutzern zu optimieren. Dies führt oftmals zu starken Spannungsverhältnissen, da Tiernutzer hierdurch in ihren Freiheitsgrundrechten verletzt werden können. Sollte das Integritätsinteresse durch gegenläufige Interessen mit hinreichendem Grund beeinträchtigt werden müssen, muss

⁸ Kluge, Vortrag, in: Bad Boll, 2004, S. 12.

⁹ Caspar/Schröter, S. 15; Kluge, in: Bad Boll, 2004, S. 12.

¹⁰ Hirt/Maisack/Moritz, Art. 20a GG Rn. 3; Caspar, Tierschutz, S. 114.

¹¹ Hirt/Maisack/Moritz, Einf. Rn. 21.

¹² Katz, § 7 Rn. 132.

¹³ Caspar, S. 19 sowie S. 43.

dies so tierschonend als möglich erfolgen (Prinzip des Minimierungsgrundsatzes). Dies betrifft bspw. gesetzlich vorgeschriebene Tierversuche oder die Schlachtung von Tieren zur Fleischerzeugung.¹⁴

Für den Gesetzgeber folgt aus der Staatszielbestimmung Tierschutz ein Verbot der rechtlichen Verschlechterung sowie eine staatliche Nachbesserungspflicht, d.h. die Pflicht der Anpassung bestehender gesetzlicher Regelungen an neueste wissenschaftliche und ethologische Erkenntnisse. So lange dementsprechende Erkenntnisse noch nicht vorliegen, sind Forderungen im Rahmen der staatlichen Nachbesserungspflicht rein rechtspolitischer Natur. Unter dem Verbot der rechtlichen Verschlechterung ist keine Aufrechterhaltung des geltenden Rechts zu verstehen, sondern vielmehr die Abwendung einer deutlichen Absenkung des bereits vorherrschenden Schutzniveaus. Dies kann man auch als Kernbereichsgewährleistung bezeichnen.¹⁵ Tierschutzrechtliche Schutzstandards beinhalten Bedürfnisse der Tiere, welche sich auch zukünftig nicht ändern werden. Diesen ist immer Rechnung zu tragen. Das Schutzniveau kann dabei innerhalb von Abwägungsprozessen differieren und rechtliche Vorgaben und eingesetzte Instrumente können variieren.¹⁶

Zudem muss der Gesetzgeber bei allen Gesetzen, die erlassen werden sollen, Auswirkungen auf den Tierschutz mit in die Überlegungen einbeziehen. Auch ist er gehalten, verfahrensrechtliche Normen zu schaffen (vgl. 5.1).¹⁷ Die Rechtsprechung und die Behörden müssen unbestimmte Rechtsbegriffe bei Interessenskonflikten möglichst tiergerecht auslegen. Behörden sind zudem verpflichtet, bei allen ihren Entscheidungen die sich mitunter auf den Tierschutz auswirken können, diesen in ihre Ermessensabwägungen mit einzubeziehen und möglichst tierschonende Lösungswege zu finden. Für die Rechtsprechung bewirkt das Staatsziel die Forderung, dass es keine Abwägungsverbote mehr gibt¹⁸, auch nicht mehr bei vorbehaltlosen Grundrechten wie der Religionsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit etc. Kollidiert das Staatsziel Tierschutz demnach mit einem vorbehaltlosen Grundrecht, müssen diese im Wege der praktischen Konkordanz abgewogen werden, d.h. es muss ein möglichst schonender Weg für beide Belange gefunden werden.

¹⁴ Caspar/Schröter, S. 39 f.

¹⁵ Caspar/Schröter, S. 44 f.

¹⁶ Caspar/Schröter, S. 46.

¹⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Art. 20a GG Rn. 9-15a.

¹⁸ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Art. 20a GG Rn. 16-22.

Auch nach Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz stellen die das Tier schützenden Normen des Tierschutzgesetzes und seiner darauf beruhenden Rechtsvorschriften weiterhin Normen des objektiven Rechts dar. Es ergeht ein Schutzauftrag an den Menschen. Dieser soll das Tier um seiner selbst Willen schützen. Dabei ist das Tier Träger von eigenen Gütern. Hierzu zählt das Leben, die körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, Wohlbefinden sowie das Interesse, sich vor einem Missbrauch dieser Güter schützen zu lassen.¹⁹ Eigene, subjektive Rechte der Tiere werden hieraus jedoch nach wie vor nicht begründet.

2.2 Vollzugsdefizite im Tierschutz

Unter Vollzugsdefiziten versteht man die Missverhältnisse zwischen den Zielvorstellungen der gesetzlichen Normen und deren Umsetzung in der Wirklichkeit.²⁰ Obgleich der Tierschutz nunmehr verfassungsrechtlich geschützt ist, herrschen weiterhin Vollzugsdefizite vor.²¹ Als einen Grund, warum es in mehreren Bereichen des Tierschutzes zu einem nicht unerheblichen Vollzugsdefizit kommt, wird die Situation der sog. „fehlenden Waffengleichheit“ - auch als rechtliches Ungleichgewicht bezeichnet - aufgeführt.²² Dies soll an folgender Fallkonstellation verdeutlicht werden: Untersagt die zuständige Behörde²³ die Genehmigung einer Mastkaninchenanlage, da diese den Tieren entgegen § 2 Nr. 1 TierSchG kein artgemäßes Ruheverhalten ermöglicht, kann der Antragsteller gegen die Untersagung Widerspruch einlegen und eine mögliche Verletzung seiner Berufsfreiheit geltend machen. Weist die Widerspruchsbehörde den Widerspruch zurück, hat der Antragsteller weitergehend die Möglichkeit Klage zu erheben, evtl. sogar durch alle drei Instanzen hindurch (Verwaltungs-, Oberverwaltungs-, und Bundesverwaltungsgericht). Teils muss auch noch mit Entschädigungsklagen gerechnet werden. Genehmigt die Behörde – entgegen ihrer Bedenken – die Mastanlage, muss diese weder mit einem Widerspruch noch mit

¹⁹ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 1 Rn. 2.

²⁰ Caspar/Schröter, S. 51; ähnlich: Radespiel, S. 26.

²¹ von Loeper, Vortrag, in: Bad Boll, 2004, S. 115.

²² Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Art. 20a. Rn. 15; Maisack/Schindler, Online im Internet, S. 1; Caspar/Schröter, S. 51.

²³ Nach § 15 Abs. 1 S. 1 TierSchG obliegt die Durchführung des TierSchG den nach Landesrecht zuständigen Behörden. In BW sind dies gemäß der Tierschutzzuständigkeitsverordnung (TierSch-ZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 Nr. 3 b Landesverfassungsgesetz (LVG) regelmäßig die Landratsämter oder Stadtkreise als untere Verwaltungsbehörden. Nachfolgend ist unter Behörde immer die nach jeweiligem Gesetz zuständige Behörde zu verstehen.

Klagen von Seiten des Anlagebetreibers rechnen. Auch mit Klagen seitens der Tierschützer muss nicht gerechnet werden. Die zu Lasten der Tiere ergangene Genehmigung, bzw. auch auf andere Fälle angewandt, eine zu Lasten der Tiere ergangene Entscheidung der Behörde, kann von Tierschützern nicht über den Weg einer Klage gerichtlich überprüft werden.²⁴ Folglich besteht auch keine Möglichkeit, neben Genehmigungen von Mastanlagen die Genehmigungen von Tierversuchsvorhaben, Ausnahmegenehmigungen für betäubungsloses Schlachten, aber auch Anordnungen wie die Tötung von Stadttauben gerichtlich überprüfen zu lassen.²⁵ Des Weiteren besteht auch keine Möglichkeit, gegen ein Untätigbleiben, sprich einem Unterlassen von Handlungen oder Anordnungen, der Behörde vorzugehen,²⁶ etwa wenn eine Behörde nicht gegen die noch in einigen Bundesländern gängige Praxis der Ausbildung von Jagdhunden an der lebenden Ente vorgeht. Diese Vorgehensweise verstößt nach leicht überwiegender Meinung gegen den § 3 Nr. 8 TierSchG.²⁷

Die für das Tierschutzrecht typische fehlende Waffengleichheit heißt demnach, dass Tierhalter- und Tiernutzerinteressen ggf. durch mehrere Instanzen eingeklagt werden können, die Belange des Tierschutzes hingegen nicht.²⁸ Folglich ist nur ein „zuviel“ an Tierschutz, nicht jedoch ein „zuwenig“ durch die Gerichte überprüfbar.²⁹ Um diese fehlende Waffengleichheit auszugleichen, wird ein Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine gefordert, um die gerichtliche Kontrolle über die Einhaltung des Tierschutzgesetzes und der auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zugunsten der Tiere zu ermöglichen.³⁰ Diese sollen in eigenem Namen, aber zugleich ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, die im Tierschutzgesetz formulierten Lebens- und Integritätsinteressen der Tiere durchsetzen können.³¹ Dadurch würde auch dem fehlenden Drohpotential auf Seiten des Tierschutzes abgeholfen werden. Da im Rechtsverkehr unter Bürgern jeder mit Gerichtsurteilen bei gesetzeswidrigem Handeln zu rechnen hat, und hiervon auch Kenntnis hat, ist eine Nichtbefolgung des geltenden Rechts die Abweichung vom Normalfall - der Beachtung geltender Rechtsnormen. Eine solche „Drohmacht des

²⁴ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, S. 15 f.

²⁵ DTB, Hintergrund, S. 1 f.

²⁶ DTB, Hintergrund, Online im Internet, S. 2.

²⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 3 Rn. 46 mit Nachweisen der gegensätzlichen Meinungen.

²⁸ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Art. 20a Rn. 15.

²⁹ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, S. 16.

³⁰ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 3.

³¹ Caspar, Verbandsklage durch Landesgesetz, DÖV, 2008, 146.

Rechts“ fehle im Verhältnis zwischen Mensch und Tier.³² *Von Loeper* kommt zu dem Schluss, dass sich das Tierschutzgesetz als „zahnloser Papiertiger“ erweist, wenn es in Streitfällen zum Vorteil der Tiere nicht gerichtlich umsetzbar ist. Der ethisch begründete Tierschutz würde nahezu ohne Wirkung dastehen, erfolgt keine Absicherung auf Verfahrensebene durch gerichtliche Kontrollmöglichkeiten für die Tiere.³³

3 Das Verbandsklagerecht im Überblick

3.1 Rechtswegeröffnung und Individualrechtsschutz im Rechtsstaat

Das Rechtsstaatsprinzip zählt zu den wesentlichen Leitgrundsätzen der Bundesrepublik Deutschland und beinhaltet u. a. das bedeutsame Element des Justizgewährungsanspruches. Dieser Anspruch folgt für den für diese Arbeit relevanten Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit direkt aus Art. 19 IV GG. Der Justizgewährungsanspruch beinhaltet u.a. das Recht, bei Verletzung der **eigenen** Rechte durch die öffentliche Gewalt die Gerichte anzurufen (Rechtswegeröffnung).³⁴

Bei den verletzten Rechten muss es sich dabei um subjektive Rechte handeln, d.h. die einschlägigen Normen müssen den Schutz des Betroffenen (mit)bezwecken.³⁵ Es liegt damit die Struktur eines Individualrechtsschutzes zu Grunde. Daraus folgt, dass Verbandsklagen - welche gerade nicht die Verletzung subjektiver Rechte geltend machen sollen - durch Art. 19 IV GG nicht abgedeckt sind. Eine Einführung von Verbandsklagen wird aber auch nicht ausdrücklich verboten. Es steht dem Gesetzgeber frei, solche einzuführen.³⁶

³² Caspar, Tierschutz, S. 499; Maisack/Schindler, Online im Internet, S. 1.

³³ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 31.

³⁴ Katz, § 10 Rn. 209.

³⁵ Sodan (Hrsg.), Rn. 29 S. 206.

³⁶ Sodan (Hrsg.), Rn. 29 S. 207.

3.2 Der Individualrechtsschutz im Sinne der VwGO

Die Verfahrensarten der Anfechtungs-, Verpflichtungs-, und Feststellungsklage³⁷ der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) setzen nach § 42 Abs. 2 VwGO voraus, dass der Kläger die Möglichkeit³⁸ einer Verletzung in eigenen Rechten geltend machen kann. Nur dann ist eine Klage überhaupt zulässig (sog. Klagebefugnis).³⁹ Hierdurch wird deutlich, dass der VwGO ebenso wie dem Art. 19 IV GG ein Individualschutzcharakter zugrunde liegt und Verbandsklagen daher zunächst einmal auszuschließen sind. Die Ausnahme hiervon wird jedoch durch den Hs. 1 des § 42 Abs. 2 VwGO - „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“ - positiv rechtlich normiert. Dadurch wird deutlich, dass ebenso wenig wie in Art. 19 IV GG eine Beschränkung auf ein Rechtssystem, das lediglich einen subjektiv-öffentlichen Rechtsschutz beinhaltet, vom Gesetzgeber weder festgelegt noch gewollt ist.⁴⁰ § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO eröffnet dadurch dem Gesetzgeber die Möglichkeit, durch Bundes- oder Landesgesetz⁴¹ festzulegen, dass eine Klage auch dann zulässig ist, wenn der Kläger nicht in seinen eigenen Rechten verletzt ist und somit auch keine individuelle Rechtsverletzung geltend machen kann.⁴² Vor diesem Hintergrund ist der rechtliche Weg zu einem Verbandsklagerecht eröffnet.

3.3 Der Begriff der Verbandsklage

Der Begriff der Verbands- oder nach neuerem Gebrauch auch Vereinsklage⁴³ ist ein nicht deutlich umrissenes Rechtsinstitut und wird in Folge dessen für unterschiedliche Fallkonstellationen verwendet. Dies erfordert zunächst eine Begriffsdifferenzierung.⁴⁴

³⁷ Zur analogen Anwendung des §42 Abs. 2 VwGO auf die Feststellungsklage: Gersdorf, Fn. 267 S. 76, Fußnote 267, sowie aus Drucksache 17/39 der Bremischen Bürgerschaft: BverwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2C 32/94, NJW 1996, S. 139 m. w. N.

³⁸ Wüstenbecker, S. 139: Nach dem Sachvortrag des Klägers muss die konkrete Möglichkeit bestehen, dass er in eigenen Rechten verletzt ist, ansonsten ist die Klage unzulässig.

³⁹ Wüstenbecker, S. 137.

⁴⁰ Radespiel, S. 34.

⁴¹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, Fn. 60 S. 30: Verweis auf eine dies bestätigende Entscheidung des BVerfG.

⁴² BB-LT-Drs. 17/39 (Anlage 2 S. 6).

⁴³ Im Folgenden der Arbeit wird auf die Bezeichnung Vereinsklage als Synonym zur Verbandsklage verzichtet. Zur Terminologie der Begriffe analoge Anwendung von Radespiel, Fn. 1 S. 25.

⁴⁴ Radespiel, S. 33.

3.4 Begriffsdifferenzierungen der Verbandsklage

Zunächst ist zwischen der materiellrechtlichen Verbandsklage und der verfahrensrechtlichen Verbandsklage zu unterscheiden. Die materiellrechtliche Verbandsklage rügt die Verletzung materieller, bei der Verwaltungsentscheidung zu beachtenden Rechtsvorschriften. In Bezug auf den Tierschutz betrifft dies vornehmlich die Verletzung tierschutzrechtlicher Vorschriften. Des weiteren ist die materiellrechtliche Verbandsklage in die egoistische und die altruistische Verbandsklage zu unterteilen.⁴⁵

- Die egoistische Verbandsklage

Im Rahmen der egoistischen Verbandsklage möchte der Verband in eigenem Namen die subjektiven Rechte seiner Verbandsmitglieder durchsetzen. Dies steht jedoch im Gegensatz zum oben aufgeführten Prinzip des Individualrechtsschutzes, nachdem der Kläger in seinen eigenen Rechten verletzt sein muss. Bei dieser Fallkonstellation handelt es sich um eine nicht vorgesehene gewillkürte Prozessstandschaft der Verbände für ihre Mitglieder, die nach geltendem Recht gemäß § 42 Abs. 2 VwGO unzulässig ist.⁴⁶ Zulässig wäre eine egoistische Verbandsklage nur nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung entsprechend dem § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO.⁴⁷

- Die altruistische bzw. echte Verbandsklage

Die altruistische Verbandsklage wird oftmals auch als echte Verbandsklage bezeichnet. Sie ermöglicht es dem Verband, im eigenen Namen und **ohne selbst in seinen eigenen Rechten** verletzt zu sein gerichtlichen Rechtsschutz zur Geltendmachung von **öffentlichen (altruistischen) Interessen** in Anspruch zu nehmen.⁴⁸ Wie unter 3.2 aufgeführt, muss sie aufgrund des § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO ausdrücklich gesetzlich bestimmt sein, um zulässig zu sein. Die im Tierschutz geforderte Verbandsklage entspricht der Fallkonstellation der altruistischen bzw. echten Verbandsklage. In den nachfolgenden Kapiteln der Arbeit ist unter dem Begriff Verbandsklage daher immer die altruistische bzw. echte Verbandsklage zu verstehen.

⁴⁵ Schmidt, S. 71.

⁴⁶ Radespiel, S. 36; Schmidt, S. 71.

⁴⁷ Bizer, S. 22.

⁴⁸ Radespiel, S. 33.

Bei der verfahrensrechtlichen Verbandsklage ist dem Verband der Weg zu den Verwaltungsgerichten nur dann eröffnet, wenn er die Verletzung eines eigenen, formellen Beteiligungsrechtes geltend macht. Zu der verfahrensrechtlichen Verbandsklage gehört die sog. Partizipationserzwingungsklage. Die Partizipationserzwingungsklage ermöglicht es dem Verband, Klage auf Beteiligung im laufenden Verfahren zu erheben, wenn der Verband entgegen der gesetzlichen Vorschrift nicht an diesem Verfahren beteiligt wird. Voraussetzung hierfür ist demnach, dass dem Verband zuvor ein eigenes Recht auf Beteiligung an (bestimmten) Verfahren per Gesetz eingeräumt wurde.⁴⁹

3.5 Verbandsklagen im deutschen Rechtssystem

Verbandsklagen (altruistische als auch egoistische) sind keine Neuerungen im deutschen Rechtssystem sondern existieren bereits seit geraumer Zeit. Hierzu zählen u.a.: die seit 1977 bestehende Verbraucherverbandsklage, die Wettbewerbsverbandsklage, die Behindertenverbandsklage sowie die Naturschutzverbandsklage.⁵⁰ Die bislang diskutierten Entwürfe zur Verbandsklage im Tierschutz sind weitgehend an die gesetzlichen Regelungen der Naturschutzverbandsklage angelehnt. Diese Anlehnung an bereits bekannte Abläufe kann eine höhere Akzeptanz hervorrufen.⁵¹ Auch lassen sich Parallelen in den Diskussionen über die Verbandsklage im Naturschutz sowie im Tierschutz feststellen, weshalb im Folgenden kurz die Naturschutzverbandsklage in ihren Grundzügen dargestellt werden soll.

3.5.1 Die Naturschutzverbandsklage

Anlass zur Forderung einer Verbandsklage im Naturschutz waren bereits in den frühen 70er Jahren vorherrschende Vollzugsdefizite.⁵² Als eine Ursache des Defizits wurde genannt, dass den Belangen des Naturschutzes bei Ermessensspielräumen der Verwaltung zu wenig Gewicht eingeräumt wird, zudem die Naturschutzbehörden meist nur verwaltungsinterne Stellungnahmen abgeben und dass den Belangen des Naturschutzes weitgehend keine drittschützende Wirkung zukommt. Dies wurde als ein Mangel betont, dessen Entstehung darin zu suchen ist, dass es für die Natur keine

⁴⁹ Schmidt, S. 72; Radespiel, S. 34 f. sowie S. 39.

⁵⁰ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 14-19.

⁵¹ DTB, Hintergrund, Online im Internet, S. 3.

⁵² Gassner / Bendoric-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 61 Rn. 2; Radespiel, S. 48.

Möglichkeit gibt, ihre Rechte selbst wahrzunehmen. Es folgten daraufhin Diskussionen über erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten⁵³, in denen auch Bedenken ausgesprochen wurden. Insbesondere fürchtete man sich vor einer Fülle an Prozessen und einer Verzögerung von bedeutsamen Infrastruktur- und Wirtschaftsprojekten.⁵⁴ Im neu eingeführten BNatSchG von 1976 beschränkte man sich in § 29 zunächst darauf, den Verbänden Mitwirkungsrechte einzuräumen. Verbandsklagen tauchten zunächst auf Länderebene auf. Als erstes Bundesland führte Bremen 1979 die Verbandsklage ein. Bis 2002 folgten 13 weitere Bundesländer. Bayern und Baden-Württemberg machten hiervon keinen Gebrauch.⁵⁵ Im Rahmen der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) 2002 wurde in § 61 BNatSchG eine bundeseinheitliche Klagemöglichkeit für nach §§ 59 und 60 BNatSchG anerkannte Naturschutzvereine eingeführt. Die unmittelbare Geltung von § 61 BNatSchG ermöglichte es nun auch Vereinen in Bayern und Baden-Württemberg gegen landesbehördliche Entscheidungen klagen zu können. § 61 BNatSchG schafft einen sog. Mindeststandard. Bundesländer die bis 2002 ihren anerkannten Vereinen einen engeren Anwendungsbereich von Mitwirkungs- und Klagemöglichkeiten eingeräumt hatten, mussten ihre landesrechtlichen Verbandsklageregelungen dahingehend erweitern.⁵⁶ Eine Erweiterung der Mitwirkung sowie der Einlegung von Rechtsbehelfen über den Mindeststandard hinaus steht hingegen den Bundesländern offen. Zulässig sind Klagen gegen den in § 61 BNatSchG geregelten Anwendungsbereich, etwa gegen Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten oder gegen Planfeststellungsbeschlüsse, die in Natur und Landschaft eingreifen. § 61 BNatSchG gewährt grundsätzlich alle Rechtsbehelfe der VwGO, jedoch mit der Voraussetzung nach § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG, dass die Rechtsmittel erst eingesetzt werden dürfen, nachdem die Verwaltungsakte schon erlassen worden sind.⁵⁷ Klagen gegen ein Untätigbleiben der Behörde sind indes nicht zulässig.⁵⁸ Dafür sind jedoch auch vorläufige Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben.⁵⁹ Bemängelt wird der eingegrenzte Anwendungsbereich, auf den die Rechtsbehelfe zugelassen sind. Der Bereich, in dem Verbänden

⁵³ Radespiel, S. 27 sowie S. 48.

⁵⁴ Schmidt/Zschiesche, Fn. 17 S. 7 mit Verweis auf „Pro und Contra Verbandsklage“ von 1976.

⁵⁵ Radespiel, S. 50.

⁵⁶ Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 4.

⁵⁷ Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 61 Rn. 20.

⁵⁸ Maisack, in: dem Tier eine Stimme geben, S. 17.

⁵⁹ Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 61 Rn. 14.

eine Mitwirkung zugesprochen wird, ist indes wesentlich höher. Mit einer Erweiterung des Anwendungsbereiches für die Einlegung von Rechtsbehelfen könnten nach weitgehender Meinung Vollzugsdefizite vermehrt abgebaut werden.⁶⁰

3.5.2 Das Umweltrechtsbehelfsgesetz

Das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) geht auf die sog. Aarhus-Konvention, einem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und deren Umsetzung durch die EG mittels der Richtlinie 2003/35/EG zurück. Die Aarhus-Konvention setzt sich u.a. für die Transparenz und Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen ein und will durch die Beteiligung der Öffentlichkeit einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der Umweltqualität leisten. Zudem soll zur Überprüfung umweltbezogener Verwaltungsentscheidungen Bürgern sowie Verbänden ein wirksamer Gerichtszugang verbürgt werden.⁶¹ Dies zeigt, dass auch europaweit Verbandsklagen als legitimes Mittel angesehen werden, einen effektiven Schutz zu gewährleisten.⁶² Eine Verpflichtung, die Verbandsklage im Tierschutz zu implementieren, lässt sich hieraus jedoch eindeutig nicht ableiten, da die Konvention auf den Begriff des Umweltschutzes abzielt.⁶³ Auch *von Loeper* sieht die Verbandsklage als ein nach Europäischen Gemeinschaftsrecht angesehenes rechtliches Instrumentarium, erwähnt dies allerdings in Verbindung mit der Verbraucher-Verbandsklage.

Durch das UmwRG wird es in Deutschland nunmehr anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinen gewährt, auch gegen bestimmte umweltrelevante Entscheidungen und Genehmigungen Rechtsmittel einzulegen. Dies ist ebenso bei einem Untätigbleiben der Behörde möglich, etwa wenn keine gesetzlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Die Umsetzung der Richtlinie in das UmwRG wird allerdings nach überwiegender Meinung als nicht europarechtskonform angesehen, da lediglich Normen davon betroffen sind, welche auch den Schutz einzelner Personen bezwecken.⁶⁴ Der Anwendungskreis für Rechtsbehelfe

⁶⁰ Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 61 Rn. 3. Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 23.

⁶¹ BMU, Aarhus-Konvention-Überblick, Online im Internet.

⁶² Ähnlich auch von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 20 i.V.m. S. 16 f.

⁶³ Rossi, Thesen, in: Bad Boll, 2004, S. 174.

⁶⁴ Teßmer/Kroll, Online im Internet.

bleibt damit sehr gering. Denn normalerweise wird bspw. die Verletzung eines Eigentumsrechts eines Dritten nicht gleichzeitig die Belange von Umweltinteressen bewirken. Auch besteht die Aufgabe der Verbände eigentlich darin, als „Treuhänder überindividueller (...) umweltbezogener Interessen aufzutreten“⁶⁵ und nicht lediglich Belange geltend zu machen, die bereits Dritte durch die Verletzung in eigenen Rechten einklagen können.

4 Die Tierschutzverbandsklage

4.1 Elementare Grundzüge der Verbandsklage

Die gesetzliche Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage soll es anerkannten Tierschutzvereinen ermöglichen, im eigenen Namen und ohne eine Verletzung in eigenen Rechten darlegen zu müssen, die im Tierschutzgesetz festgeschriebenen Lebens- und Integritätsinteressen (siehe 2.1) der Tiere vor Gericht geltend zu machen.⁶⁶ Sie agieren als „gesetzliche Vertreter“ bzw. als „Treuhänder“ der Tiere. Nachfolgend wird der Begriff des Treuhänders verwendet.⁶⁷ Eine Forderung nach der Einführung eines solchen Verbandsklagerechts auf Bundesebene wurde bereits 1997 Bestandteil eines Gesetzesentwurfes der Grünen.⁶⁸

4.2 Grundzüge des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrags

Am 19.02.2004 wurde vom Land Schleswig-Holstein der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines bundeseinheitlichen Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine (nachfolgend Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrag)⁶⁹ in den Bundesrat eingebracht. Analog zum BNatSchG sollten die Normen über das Verbandsklagerecht in das bestehende Tierschutzgesetz eingefügt werden. Der Entwurf orientiert sich weitgehend an den Regelungen des Naturschutzverbandsklagerechts. Er regelt in § 18 i.V.m. § 19 Abs. 3⁷⁰ unter welchen Voraussetzungen einem Verein⁷¹ auf Bundes- oder

⁶⁵ Schlacke, Natur und Recht 2007, 15.

⁶⁶ Caspar, DÖV 2008, 146.

⁶⁷ So auch Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 57, BW-LT-Drs. 13/4418, S. 7; Eine ähnliche Anwendung bietet Gassner, S. 40 ff. „Zweck, Struktur und praktische Handhabung der Verbandsklage sind am treffendsten durch die Rechtsfigur der Treuhand zu erklären“.

⁶⁸ BT-Drs. 13/9323, 10.12.1997 zitiert nach Caspar, Tierschutz, Fn. 580, S. 510.

⁶⁹ Dieser Gesetzesantrag ist als Anlage 1 abgebildet.

⁷⁰ Paragraphen ohne Gesetzesangabe sind die des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrags (Anlage 1).

Landesebene die Anerkennung zu erteilen ist (u.a. dreijähriges Bestehen, die Satzung muss ideell und langfristig die Tierschutzziele fördern, Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, Gemeinnützigkeit, Stimmrecht der Mitglieder). Diese sollen den Kreis der Antragsberechtigten eingrenzen, deren Sachkunde sichern und somit einem evtl. Missbrauch vorbeugen.⁷² Fikuart betont in diesem Zusammenhang, dass Tierschutzorganisationen, welche zu rechtswidrigem Handeln aufrufen von einem Verbandsklagerecht grundsätzlich ausgeschlossen werden müssen. Wer sich selbst nicht an geltendes Recht hält, soll auch keine zusätzlichen Rechte für sich reklamieren können.⁷³ Ein Ausschluss solcher Organisationen könnte evtl. unter den Gesichtspunkt der Gewähr für sachgerechte Aufgabenerfüllung (§ 18 Abs. 1 Nr. 4) fallen.

Der Gesetzesentwurf räumt den Vereinen - unter denen nachfolgend immer anerkannte Vereine zu verstehen sind - Mitwirkungsrechte gemäß § 17 i.V.m. § 18 Abs. 2 ein. Diese beziehen sich auf die von Bundes- oder den Landesministerien getroffenen Vorbereitungen über den Erlass von Verordnungen oder Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Tierschutzes sowie auf die in § 19 Abs. 2 Nr. 2 relevanten Kernbereiche der Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren im Tierschutz (bspw. Ausnahmegenehmigungen über das Schächten sowie über das Kürzen von Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel, Genehmigungen von Tierversuchen, Erlaubnisverfahren von Zucht, Haltung und Handel von Tieren). Die Mitwirkung kann von den Ländern selbst erweitert, bei Fällen mit geringem Ausmaß auf den Tierschutz aber auch eingeschränkt werden. Anders als im Naturschutzrecht stellen die Mitwirkungsrechte keine eigene, subjektive Verfahrensrechte dar und sind folglich auch nicht vor Gericht einklagbar. Im Naturschutzrecht können anerkannte Vereine ihre Beteiligung am noch nicht abgeschlossenen, mitwirkungspflichtigen Verfahren eigenständig einklagen (s.o. Partizipationserzwingungsklage 3.4). Darüber hinaus kann auch bei bereits erfolgtem Abschluss eines Verfahrens ohne eine davor erfolgte, jedoch vorgeschriebene

⁷¹ Analoge Anwendung: Radespiel, Fn. 1 S. 25: Die Verwendung des Begriffs „Verein“(-sklage) statt „Verband“(-sklage) hat der Gesetzgeber damit begründet, dass hierdurch genauer bezeichnet wird, wer zur Anerkennung berechtigt ist. Nach Wolff/Bachof, § 71 Abs. 3b ist ein Verein eine Unterform des Verbands. Ein Verein ist demnach auch immer zugleich ein Verband, jedoch mit weiteren zu erfüllenden Voraussetzungen. Im folgenden ist deshalb immer von Natur- und Tierschutzvereinen die Rede.

⁷² DTB, Hintergrund, Online im Internet, S. 4.

⁷³ Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, Veterinärdirektor i. R., Vorsitzender des Ausschusses für Tierschutz der Bundestierärztekammer, 04.02.2010.

Beteiligung der Verwaltungsakt – etwa ein Planfeststellungsbeschluss - angefochten werden.⁷⁴

Neben Mitwirkungsrechten eröffnet der Entwurf die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsbehelfen nach Maßgabe der VwGO. Rechtsbehelfe umfassen auch vorläufige Rechtsschutzmittel wie die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO. Hierdurch besteht die Chance, gegen behördliche Maßnahmen einzugreifen, bevor nicht mehr rückgängig zu machende Tatsachen geschaffen werden.⁷⁵ So etwa bei einer Tötungsanordnung von Tieren. Ebenso ermöglicht das umfassende Klagerecht des Entwurfs ein Vorgehen gegen ein Untätigbleiben der Behörde, etwa wenn landwirtschaftliche Betriebe nicht in den vorgeschriebenen Intervallen kontrolliert werden oder tierschutzwidrige Handlungen oder Zustände vorliegen und hiergegen keine entsprechenden Anordnungen getroffen werden. Der Verein darf Rechtsbehelfe gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 3 nur dann einlegen, wenn er in mitwirkungsberechtigten Fällen auch tatsächlich mitgewirkt hat. Des Weiteren darf er in der Begründung der Rechtsbehelfe nur einwenden, was er bereits bei der Mitwirkung hervorgebracht hat (materielle Präklusion). Rechtsbehelfe sind auch gegen Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG möglich. Mitwirkungsrechte bestehen in diesen Fällen nicht. Dies trifft ebenso auf Rechtsbehelfe gegen bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, welche Tierschutzbelange berühren (§ 20 Abs. 1 Nr. 2) zu. Um einer doppelten Befassung in einem Streitverfahren vor Gericht entgegenzuwirken, versagt § 20 Abs. 1 S. 2 die Einlegung eines Rechtsbehelfes gegen einen Verwaltungsakt nach S. 1 für den Fall, dass dieser Verwaltungsakt durch eine Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen oder in einem derartigen Verfahren in seiner Rechtmäßigkeit bestätigt worden ist. § 20a soll, angelehnt an das Umweltinformationsgesetz, den Vereinen freien Zugang zu Tierschutzinformationen beschaffen.

Ein Hauptgrund für die Ablehnung des Entwurfs war die Begründung, das Verbandsklagerecht führe aufgrund möglicher Verzögerungen für die Medikamentenentwicklung zu enormen Belastungen für den Pharma- und Forschungsstandort Deutschland. Für die Tierschutzvereine seien zudem genügend Möglichkeiten

⁷⁴ Schmidt, S. 72 f.; vgl. Marzik, § 58 Rn. 12 ff.; vgl. Radespiel, S. 38: Subjektive Verfahrensrechte waren bereits in § 29 BNatSchG a.F. zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verbandsmitwirkung gegeben.

⁷⁵ Caspar, Tierschutz, S. 511.

vorhanden, um die Rechte der Tiere zu fördern. So etwa durch die Mitwirkung im Tierschutzbeirat, der Tierschutzkommission nach § 15 TierSchG sowie in Anhörungen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen.⁷⁶

4.3 Das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine in Bremen

Bremen hat als erstes Bundesland von der Möglichkeit eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine Gebrauch gemacht. Das Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (nachfolgend Bremer Gesetz)⁷⁷ ist am 26. September 2007 in Kraft getreten. Diesem ging ein von rund 14.600 Bremer Bürgern unterzeichneter Antrag voraus.⁷⁸ Im Vergleich mit dem Gesetzesantrag von Schleswig-Holstein lassen sich - abgesehen von der nunmehr landesweiten und nicht bundesweiten Regelung - einzelne zu betonende Abweichungen herausarbeiten, die nachfolgend dargestellt werden.

Auch aktuelle Gesetzesentwürfe - so etwa der gegenwärtig in den Landtag von Nordrhein-Westfalen eingebrachte Gesetzesentwurf der Grünen - entsprechen den Vorgaben des Bremer Gesetzes.⁷⁹

4.3.1 Abweichende Regelung der Rechtsbehelfe

Gemäß § 1 des Bremer Gesetzes ist lediglich eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO zulässig. Damit entfallen auch vorläufige Rechtsschutzmöglichkeiten. Für die Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechts bestehen laut dem Rechtsausschuss Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz der Länder (siehe 4.4). Eine Feststellungsklage berücksichtigt vor allem aber auch den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Bremen. Sie ermöglicht die Überprüfung behördlicher Maßnahmen vor Gericht, ohne laufende Verwaltungsverfahren zu verzögern und greife nicht in den Bestand von Genehmigungen ein. Festgestellte Verstöße der Maßnahme sollten dann bei nachfolgenden Entscheidungen beachtet werden.⁸⁰ Dadurch ist das Bremer Gesetz gegenüber dem Schleswig-Holsteiner Gesetzesentwurf auch insofern abgeschwächt, als dass gegen ein Untätigbleiben der Behörde nicht vorgegangen werden

⁷⁶ BR-Drs. 157/1/04, 28.10.2004

⁷⁷ Dieser Gesetz ist als Anlage 2 abgebildet.

⁷⁸ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 2).

⁷⁹ NRW-LT-Drs. 14/9760, 01.09.2009. Der Gesetzesentwurf wurde am 21.01.2010 von der CDU und der FDP abgelehnt.

⁸⁰ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 4).

kann. Als problematisch kann dies insofern angesehen werden, da gerade bei einem Untätigbleiben der Behörde ein Verbandsklagerecht als erforderlich angesehen wird.⁸¹

Zu überlegen ist, inwieweit diesen Verstößen Beachtung in späteren Entscheidungen geschenkt werden kann. Maßnahmen nach dem TierSchG sind hauptsächlich Einzelfallentscheidungen, und gleichgelagerte Fallkonstellationen damit eher unwahrscheinlich. Eventuell würde hier eine Rechtsschutzlücke entstehen. Aufschluss hierüber könnten Erfahrungen im weiteren Verlauf des Verbandsklagerechts in Bremen geben.

Ein sich als rechtswidrig herausstellender Verwaltungsakt, der für den Adressaten einen Vorteil bewirkt hat (bspw. eine Genehmigung für eine Tierhaltung), kann nur unter Berücksichtigung seines Bestandsinteresses sowie nach Maßgabe des Bremer Verwaltungsverfahrensgesetzes zurückgenommen werden.⁸² Zulässig ist eine Klageerhebung gemäß § 1 Abs. 3 nur, wenn die Behörde innerhalb von 3 Monaten nach Aufforderung des Vereins den Rechtsverstoß nicht beseitigt hat. Hierdurch wird es der Behörde ermöglicht, sich mit der Einwendung des Vereins zu befassen und ggf. darauf zu reagieren. Geklagt werden kann nur gegen Maßnahmen des Landes Bremen und der Stadtgemeinden, nicht jedoch gegen solche der Bundesbehörden.⁸³

4.3.2 Sonstige Abweichungen

Gemäß § 2 des Bremer Gesetzes bestehen die Mitwirkungsrechte der anerkannten Vereine lediglich in der Gelegenheit, sich zu Vorbereitungen von Verordnungen und Rechtsvorschriften zu äußern. Eine Anerkennung ist nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Bremer Gesetzes einem Tierschutzverein zu erteilen, wenn er im Anerkennungszeitpunkt seit fünf Jahren besteht. Das fünfjährige Bestehen hat sich in Bremen bereits bei der Anerkennung von Naturschutzvereinen bewährt und wurde folglich auch so übernommen.⁸⁴ Der in Bad Boll 2004 hervorgebrachte Vorschlag, den Begriff Verein bei der Anerkennung auf „rechtsfähigen Verein“ zu ändern⁸⁵, wurde in Bremen aus-

⁸¹ So etwa Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 17; Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, 04.02.2010; DTB, Hintergrund, Online im Internet S. 1.

⁸² BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 4 f.).

⁸³ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 5).

⁸⁴ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 5).

⁸⁵ Arbeitsgruppe IV, in: Bad Boll, 2004, S. 167. § 21 BGB: ein Verein erlangt die Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister.

geführt. Klage gegen bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen werden vor dem Hintergrund der Rechtssicherheit nicht gewährt, da dortige tierschutzbedeutsame Vorschriften nicht eindeutig bestimmt und abgegrenzt werden können.⁸⁶ *Von Loeper* hingegen sieht darin einen wichtigen Anwendungsbereich für das Klagerecht. Nach der Bundesimmissionsverordnung werden bestimmte Genehmigungsanträge für Intensivtierhaltungen- oder Zuchten zwar öffentlich bekannt gegeben und es dürfen offiziell auch tierschutzrelevante Einwendungen hervorgebracht werden. Wird die beantragte Genehmigung jedoch entgegen den Einwendungen erteilt, besteht bisher keine Möglichkeit die Belange des Tierschutzes im Wege der Klage geltend zu machen.⁸⁷

4.4 Gesetzgebungskompetenz der Länder

Nachdem der Gesetzesantrag der Schleswig-Holsteiner Landesregierung zur Einführung einer Tierschutzverbandsklage auf Bundesebene gescheitert ist, hat sich die Diskussion über eine Einführung weitgehend auf die Länderebenen verlagert. Insgesamt 12 Bundesländer haben sich seit fünf Jahren mit dieser Thematik beschäftigt.⁸⁸ Vor diesem Hintergrund ist zu klären, ob und inwiefern die Länder eine Gesetzgebungskompetenz für ein Tierschutzverbandsklagerecht überhaupt besitzen. Den Ländern steht eine Gesetzgebungskompetenz nur insoweit zu, als dass das GG den Bund nicht durch eigene Kompetenztitel zur Gesetzgebung berechtigt. Die in Frage kommenden Kompetenztitel sind Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (gerichtliches Verfahren) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG (Tierschutz). Von diesen Titeln muss der Bund aber tatsächlichen Gebrauch machen, um eine Sperrwirkung für die Länder zu erzielen.⁸⁹ Der Bund eröffnet durch § 42 Abs. 2 VwGO den Ländern generell die Möglichkeit einer Verbandsklageregelung. Damit hat er den Ländern offiziell einen Teil seiner Gesetzgebungskompetenz übertragen. Fraglich ist jedoch, ob der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz im Tierschutzbereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) insofern Gebrauch gemacht hat, als dass er eine landesgesetzliche Regelungskompetenz hin-

⁸⁶ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 5); NRW-LT-Drs. 14/9760, 01.09.2009.

⁸⁷ von Loeper, in: *Dem Tier eine Stimme geben*, S. 24.

⁸⁸ Baumgartl-Simons, *Tierrechte*, 2008, S. 13 f.: keine Gesetzesentwürfe wurde bisher eingebracht in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

⁸⁹ Caspar, *DÖV* 2008, 146.

sichtlich einer Verbandsklage im Bereich des Tierschutzes ausgeschlossen hat.⁹⁰ Dies hat *Caspar* ebenso ausführlich untersucht und kommt durchaus schlüssig und nachvollziehbar zu dem Ergebnis, dass eine Verbandsklage auf Länderebene weder positiv rechtlich normiert ausgeschlossen wird, noch durch einen bewussten Regelungsverzicht über dieses Rechtsinstitut bei Erlass des bundeseinheitlichen Tierschutzgesetzes sowie seiner Änderungsgesetze. Eine Forderung nach einer Verbandsklage war zur Zeit der Einführung des bundeseinheitlichen TierSchG überhaupt nicht bekannt. Im Vordergrund stand hier zunächst die Sicherung des materiellen Schutzes der Tiere.⁹¹ Mit der Novellierung des TierSchG im Jahr 1986 wurden erstmals auf den Verfahrensablauf bezogene Rechtsinstitute in Form des Tierschutzbeauftragten (§ 8b TierSchG) und der Tierversuchskommission (§ 15 Abs. 1 TierSchG) eingeführt. Vor dem Hintergrund, der Bundesgesetzgeber habe mit dieser Einführung eine abschließende verfahrensrechtliche Regelung getroffen, hat Bremen lediglich eine Feststellungsklage anstelle eines umfassenden Klagerechts eingeführt. Diese würde ebenso wenig wie die o.g. Rechtsinstitute in den Bestand der Genehmigung eingreifen und könne keine Verwaltungsverfahren verzögern. Damit würde eine derartige Regelung weder den Tierschutzvorschriften widersprechen noch diese berühren.⁹² *Caspar* entgegnet dieser Auffassung, dass fraglich sei, ob sich eine Unterscheidung in den Klagearten überhaupt für eine Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen eigne. Zu betonen sei jedoch, dass „die Einfügung neuer verwaltungsverfahrenrechtlicher Institute in das Tierschutzgesetz ganz allgemein die Annahme nicht zulässt, der Bundesgesetzgeber habe damit eine erschöpfende Regelung getroffen“⁹³ Zudem sei zu beachten, dass die mit der Novellierung eingeführten Institute eine komplett differenzierte Rechtsqualität als eine Verbandsklage aufweisen. Eine Verbandsklage ermöglicht es dem Verein, „eine Behördenentscheidung vor einem Gericht eigenständig zu überprüfen, und zwar zu einem Zeitpunkt, in der das Verwaltungsverfahren bereits durch Erlass einer behördlichen Maßnahme oder durch deren Unterlassung einen Abschluss gefunden hat“. Die o.g. Rechtsinstitute weisen dagegen lediglich beratende Funktionen im Vorfeld einer Entscheidung oder Handlung

⁹⁰ Caspar, DÖV 2008, 147.

⁹¹ Caspar, DÖV 2008, 149.

⁹² BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 2).

⁹³ Caspar, DÖV 2008, 150, Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Rn. 59: „Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass der Bundesgesetzgeber [...] das dazu gehörende Verwaltungsverfahren abschließend geregelt habe“.

auf. *Caspar* weist noch darauf hin, dass es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Gesetzgeber durch Einführung der o.g. Rechtsinstitute bewusst eine Verbandsklage ausschließen wollte und sich eine Ausschlusswirkung für die Landesgesetzgebung nicht auf die besonderen Verfahrensvorschriften stützen lässt.⁹⁴ Letztlich lässt sich noch festhalten, dass sich auch aus dem Scheitern des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrags vor dem Bundesrat kein Regelungsverzicht für Länder ableiten lässt, zumal der Bundestag zentrales Organ der Gesetzgebung ist, dieser hinsichtlich der Ablehnung im Bundesrat aber gar keine Gelegenheit hatte, sich mit der Angelegenheit zu befassen.⁹⁵ Im Fazit fasst *Caspar* nochmals zusammen, dass es den einzelnen Ländern frei steht, „eigene Regelungen“⁹⁶ hinsichtlich eines Verbandsklagerechts für Vereine einzuführen. Durch die Formulierung „eigene Regelungen“ wird m. E. die Aussage verfestigt, dass es den Ländern frei steht, auch ein umfassendes Klagerecht einzuführen. Dass diesbezüglich jedoch noch immer Unsicherheiten vorherrschen, zeigt sich in dem von den Grünen 2009 eingebrachten Entwurf in NRW, die mit derselben Begründung wie Bremen den Vereinen lediglich eine Feststellungsklage einräumen.⁹⁷ Vor diesem Hintergrund wäre eine endgültige, Rechtssicherheit gebende Klärung wünschenswert.

5 Ausgewählte Problematiken der Tierschutzverbandsklage

5.1 Die Folgerung einer Verbandsklage aus Art. 20a GG

Oftmals wird ein Tierschutzverbandsklagerecht mit dem seit nunmehr 2002 in Art. 20a GG verfassungsrechtlich abgesicherten Tierschutz in Verbindung gebracht. Es gilt daher aufzuzeigen, ob und inwiefern ein Zusammenhang zwischen dem geforderten Verbandsklagerecht und dem Staatsziel Tierschutz besteht.

Infolge des Staatszieles Tierschutz wird der Staat, insbesondere aber dessen gesetzgebende Organe auf Bundes- und Länderebene, zu einem effektiven Tierschutz

⁹⁴ Caspar, DÖV 2008, 149

⁹⁵ Caspar, DÖV 2008, 151 f.

⁹⁶ Caspar, DÖV 2008, 152.

⁹⁷ NRW-LT-Drs. 14/9760, 01.09.2009, S. 5.

verpflichtet. Diese Verpflichtung umfasst den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume.⁹⁸

Mit diesem Schutzauftrag ist der Gesetzgeber auch gehalten, durch den Erlass verfahrensrechtlicher Normen für eine effektive Kontrolle des Tierschutzes und einer damit verbundenen Verwirklichung der o.g. Zielvorgaben zu sorgen.⁹⁹ Dadurch dürfte die bisherige fehlende Waffengleichheit im dreipoligen Verhältnis zwischen Tiernutzer, Behörde und den zu schützenden Tieren (siehe 2.2) nicht mehr länger hinzunehmen sein. Die Forderung, die bisher vorherrschende fehlende Waffengleichheit auszugleichen, erhält durch das Staatsziel Tierschutz verstärktes Gewicht.¹⁰⁰

Dem Gesetzgeber wird bei der Wahl der Mittel zur Verwirklichung des Staatszieles Tierschutzes und seiner inhaltlichen Elemente ein weiter Gestaltungsspielraum zugesprochen. Dies entbindet ihn nach überwiegend vorzufindender Meinung jedoch nicht von der Pflicht, das „jeweils effektivste Mittel zur Erfüllung des Schutzauftrages zu wählen“¹⁰¹. Caspar formuliert dies ähnlich: Der Gesetzgeber sei verpflichtet, infolge des Staatszieles Tierschutz dessen Belange mit Hilfe seiner Mittel zu verfolgen und dadurch für einen möglichst wirksamen Tierschutz zu sorgen.¹⁰²

Diese Eingrenzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes dürfte sich meiner Auffassung nach daraus ergeben, dass der Tierschutz als Verfassungsgut nun mit anderen Verfassungsgütern sowie anderweitigen Rechten abzuwägen ist. Folglich hat der Gesetzgeber im Rahmen der Abwägung immer die möglichst tierschonende (bei Erlass anderer Gesetze) bzw. die möglichst tierschützende (bei Erlass tierschutzrechtlicher Normen) zu wählen.¹⁰³ Eine Ausgestaltung des Rechtssystems, die den Schutz der Tiere unter Einbeziehung seiner seit 2002 erfolgten Gleichstellung mit weiteren Verfassungsgütern bestmöglich bewirkt, würde auch dem Optimierungsgebot entsprechen, welches für das Staatsziel Umweltschutz anerkannt ist.¹⁰⁴

⁹⁸ BT-Drs. 14/8860, 23.04.2002, S. 3; dieser Schutzauftrag beinhaltet das Integritätsprinzip, welches unter 2.1 aufgeführt ist. Dieses geht aus § 1 TierSchG hervor und gilt ebenso unmittelbar für Art. 20a GG.

⁹⁹ Maisack/Schindler, Online im Internet, S. 2.

¹⁰⁰ Caspar/Schröter, S. 49.

¹⁰¹ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 57; BT-Drs. 157/04, 19.02.2004 (Anlage 1 Seite 7); anderer Meinung: Löwer, Forschung & Lehre 2004, 258.

¹⁰² Caspar/Schröter, S. 44.

¹⁰³ Vgl. Caspar/Schröter, S. 44; E-Mail von Frau Ofensberger, Juristin der Rechtsabteilung des Deutschen Tierschutzbundes e.V., 12.02.2010 (Anlage 7).

¹⁰⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Art. 20a GG Rn. 14.

Die Verbandsklage wird von vielen Seiten als ein solch effektives Mittel angesehen.¹⁰⁵ Caspar bezeichnet die Verbandsklage als „ein geeignetes Instrument, mit welchem der Gesetzgeber seinen Gestaltungsauftrag zur Optimierung des rechtlichen Tierschutzes in prozeduraler Hinsicht in hohem Maße erfüllen könnte“¹⁰⁶.

Dennoch kann der Gesetzgeber verfahrensrechtlich nicht zu der Einführung eines Verbandsklagerechts gezwungen werden. Selbst wenn die Verbandsklage als optimales Mittel angesehen wird, um das Staatsziel Tierschutz umzusetzen, kann sie ihrerseits nicht eingeklagt werden. Ansonsten würde die Gefahr bestehen, politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse der vom Parlament ausgehenden Demokratie einzuschränken und bereits im Vorfeld festzulegen.¹⁰⁷

Ebenso ist der Gesetzgeber in materiell-rechtlicher Hinsicht nicht zu einer Einführung eines Verbandsklagerechts verpflichtet. Es liegt derzeit keine erhebliche Verschlechterung des Kernbereichs/Schutzstandards vor, weshalb eine Einführung des Verbandsklagerechts auch nicht zwingend geboten ist. Da die Einführung eines Verbandsklagerechts jedoch als eine Optimierung der Durchsetzbarkeit des Tierschutzes angesehen werden kann, ist der Gesetzgeber durchaus dazu legitimiert, ein solches einzuführen.

5.2 Ausreichend bestehende Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten

5.2.1 Tierquälerei als strafbare Handlung

Jeder der seiner Auffassung nach einen tierschutzwidrigen Sachverhalt beobachtet, kann diesen dem Veterinäramt oder bei Gefahr im Verzug auch der örtlichen Polizeidienststelle, mit der Bitte tätig zu werden, mitteilen. Wird diese Bitte nicht beachtet, besteht die Möglichkeit, sich bei den entsprechenden höheren Behörden zu beschweren. Des weiteren steht jedermann - somit auch den Tierschutzvereinen - das Recht zu, strafbar oder ordnungswidrig erscheinende Sachverhalte bei allen Polizeidienststellen anzuzeigen. Vorliegende Ordnungswidrigkeiten werden an die zuständigen Behörden weitergeleitet, vorliegende Strafverfahren werden nach eigenständiger Ermittlung der Polizei der Staatsanwaltschaft vorgelegt.¹⁰⁸ Tierquälerei ist ein sog.

¹⁰⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 57.

¹⁰⁶ Caspar/Schröter, S. 51.

¹⁰⁷ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 10 f.

¹⁰⁸ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Einf. Rn. 35.

Offizialdelikt. Dies hat zur Folge, dass bei hinreichendem Tatverdacht die Ermittlungen auch aufzunehmen sind. Vor dem Hintergrund des Offizialdelikts ist zunächst festzuhalten, dass dem Tierschutz hierzulande ein nicht unerhebliches Gewicht verliehen wird.¹⁰⁹ Als Anzeigerstatter hat man jedoch weder das Recht auf Akteneinsicht noch auf Informationen über den Verfahrensverlauf. Aufgrund der fehlenden Betroffenheit in eigenen Rechten besteht auch nicht die Möglichkeit, Rechtsmittel bei einer Einstellung des Verfahrens einzulegen.¹¹⁰ Es besteht lediglich die Möglichkeit, eine Dienstaufsichtsbeschwerde zu erheben.¹¹¹ Strafanzeigen und das Strafrecht werden von mehreren Seiten als nicht ausreichende Möglichkeit gesehen, einen effektiven Tierschutz zu gewährleisten.¹¹² Gemäß § 17 Nr. 2b TierSchG müssen dem Tier länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen und Leiden zugefügt werden, um eine Straftat zu begehen. Die Anforderungen die hieran gestellt werden sind sehr hoch und bereits geringste Zweifel daran, z.B. durch einen vom Tiernutzer beauftragten Gutachter, können zum Freispruch oder zur Einstellung des Verfahrens führen.¹¹³ Auch nach Ansicht der Strafjustiz könne das Strafrecht „den Tierschutz allenfalls in extremen Fällen, nicht aber in einem Normalfall objektiv rechtswidriger Tierhaltung sicherstellen“¹¹⁴. Vor diesem Hintergrund sind viele tierschutzwidrige Handlungen, wie eine nicht artgerechte Tierhaltung, nicht von Staatsanwaltschaften und vor Strafgerichten überprüfbar, da eine bloße nicht artgerechte Tierhaltung den Straftatbestand des § 17 Nr. 2b TierSchG bei Weitem nicht erfüllen kann. Diese Überprüfung müsste somit vor Verwaltungsgerichten erfolgen, wofür gerade eine Klagemöglichkeit nötig wäre. Selbst wenn die o.g. Tatbestandsmerkmale des § 17 Nr. 2b TierSchG erfüllt sind, müssen noch weitere Voraussetzungen vorliegen. So muss dem Betroffenen ein vorsätzliches Handeln und ein Unrechtsbewusstsein vorgeworfen werden können. Die Nachweisbarkeit im Bereich des Unrechtsbewusstseins wird auch durch Fragen erschwert, wie etwa ob man

¹⁰⁹ Ort, Vortrag, in: Bad Boll, 1997, S. 51.

¹¹⁰ DTB, Hintergrund, Online im Internet, S. 6.

¹¹¹ von Loeper, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 22.

¹¹² Menschen für Tierrechte, Stellungnahme, Online im Internet, S. 4; ähnlich: Ofensberger, Diskussionsbeitrag, in: Bad Boll, 1997, S. 30 zu Strafverfahren: „Leider sind unsere Erfahrungen entsprechend negativ“, wobei sie nicht ausschließt, dass es auch mit Tierschützern besetzte Strafanwaltschaften gibt.

¹¹³ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 16; ähnlich auch Caspar/Schröter, S. 131.

¹¹⁴ So das LG Darmstadt NStZ 1984, 173, 175 zitiert nach: Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Einf. Rn. 35.

einen Tiernutzer bestrafen kann, dessen Tierhaltung ursprünglich genehmigt wurde und seither auch nicht mehr einer behördlichen Beanstandung unterlegen war. Dies führt in der Regel dazu, dass Verurteilungen nicht vollzogen werden.¹¹⁵ *Von Loeper* stellt auch dar, dass es bei Straftaten um Ausnahmefälle geht, „um vorwerfbar kriminelles Verhalten“, das eine gewisse Schwere der Tat und eine subjektive Vorwerfbarkeit voraussetzt. Bei der Verbandsklage soll es aber unabhängigen Treuhändern ermöglicht werden, Mitwirkungs- und Klagerechte geltend zu machen, um auf den Normalfall einzuwirken, sprich künftig die Lebensbedingungen der Tiere nach den derzeitigen gesetzlichen Anforderungen sicherzustellen.¹¹⁶

Neben der Erstattung von Strafanzeigen gegen Tierhalter- oder -nutzer besteht in bestimmten Fällen auch die Möglichkeit der Strafanzeigenerstattung gegen Amtstierärzte. Der Straftatbestand des § 17 TierSchG kann i.V.m. § 13 Strafgesetzbuch (StGB) auch durch ein Unterlassen begangen werden. Voraussetzung hierfür ist, dass der Amtsveterinär rechtlich dafür einzustehen hat, dass die Verwirklichung des Tatbestandes des § 17 TierSchG nicht eintritt, d.h. eine sog. Garantenstellung inne hat.¹¹⁷ Inwieweit diese Garantenstellung jedoch besteht ist noch nicht eindeutig geklärt. Die wohl größte praktische Relevanz bei der Frage der Garantenstellung dürfte im Bereich des Nichteinschreitens des Amtstierarztes trotz Kenntnis tierschutzrechtlicher Missstände liegen.¹¹⁸ Dies ist für diese Arbeit auch insofern relevant, als dass auch die Verbandsklage als wichtiges Instrument angesehen wird, gegen ein Untätigbleiben der Behörde bzw. derer für sie tätig werdenden Amtstierärzte vorzugehen.

Nach *Pfohl* und *Kemper* ergibt sich aus § 16a TierSchG eine Garantenstellung des Amtstierarztes als sog. Beschützergarant. Gemäß Art. 20a GG und § 1 S. 1 TierSchG ist er zum Schutz der Tiere berufen und ist dadurch verpflichtet, gegen tierschutzwidrige Handlungen und Zustände vorzugehen.¹¹⁹ Die Beschützergarantenstellung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Verwaltungsrechtlich gewährte Ermessensspielräume sind auch bei der Beschützergarantenstellung zu berücksichtigen.

Einigkeit besteht darüber, dass ein garantenpflichtwidriges Verhalten dann gegeben ist, wenn in Folge einer Ermessensreduzierung auf Null von nur einer

¹¹⁵ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 16 f.

¹¹⁶ von Loeper, Vortrag, in: Bad Boll, 2004, S. 119.

¹¹⁷ Kemper, Online im Internet, S. 7.

¹¹⁸ Pfohl, NuR 2009, 241.

¹¹⁹ Kemper, Online im Internet, S. 18, Pfohl, NuR 2009, 241.

einzigsten rechtmäßige Entscheidung ausgegangen werden kann, welche der Amtstierarzt hätte treffen müssen.¹²⁰ Folgt man der mittlerweile überwiegenden Meinung, dass § 16a TierSchG kein Entschließungsermessen (Ermessen darüber, ob überhaupt gegen einen eingetretenen oder mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintretenden Verstoß vorzugehen ist) einräumt¹²¹, handelt der Amtstierarzt garantenpflichtwidrig, wenn er trotz Kenntnis eines vorliegenden Missstandes einfach untätig bleibt. *Pfohl* bejaht darüber hinaus sogar ein garantenpflichtwidriges Verhalten bei fehlerhafter Ausübung des Auswahlermessens (Form des Handelns).¹²² Unabhängig, von welcher Gegebenheit man letztlich ausgeht, setzt die Begehung einer Straftat durch Unterlassen gleich einem aktiven Tun den Vorsatz voraus. Der Vorsatznachweis gestaltet sich beim Auswahlermessen insb. dann als schwierig, wenn der Amtsveterinär hervorbringt, zum maßgebenden Entscheidungszeitpunkt die aus seiner Sicht angemessene Anordnung vollführt zu haben. Eine solche Vorstellung führt nach § 16 StGB zu fahrlässigem, aber nicht vorsätzlich falschem Handeln.¹²³ Weiter darf es gemäß § 13 StGB dem Amtstierarzt nicht unmöglich sein, die gebotene Handlung vorzunehmen. Nach *Kemper* zählen zu dieser Unmöglichkeit jedoch keine Sparsamkeitsgründe. Vielmehr liegt es für ihn nahe, bei Vorhandensein „chronischer Ausstattungsdefizite“ auch die hierfür Verantwortlichen bezüglich einer möglichen Strafbarkeit zu überprüfen. Eine Förderungspflicht, die für den Vollzug des TierSchG benötigten personellen und sachlichen Verbesserungen vorzunehmen, würde sich aus Art. 20a GG ableiten lassen. Möglicherweise könnten Strafanzeigen in diesen Bereichen vermehrt auf die unzureichende Mittel- und Personalausstattung aufmerksam machen und förderlich für ein Tätigwerden der Verantwortlichen sein. Dies würde zum Teil zu einer Erhöhung der Effektivität des Tierschutzes führen.¹²⁴

Zudem deutet *Pfohl* bereits am Anfang seiner Ausführungen darauf hin, dass „ein entsprechendes strafrechtliches Risiko beherrschbar und auf außergewöhnliche Fälle beschränkt sein dürfte“¹²⁵. Die hessische Landestierschutzbeauftragte *Martin*, welche das Gutachten von *Kemper* in Auftrag gegeben hatte, stellt fest, dass die Verpflich-

¹²⁰ Kemper, Online im Internet, S. 21; Pfohl, NuR 2009, 241.

¹²¹ So etwa: Pfohl, NuR 2009, 241; Kemper, Online im Internet, S. 22; Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 16a Rn. 5 m.w.N.).

¹²² Pfohl, NuR 2009, 241.

¹²³ Pfohl, NuR 2009, 241.

¹²⁴ Kemper, Online im Internet, S. 22 f. Zu der Argumentation, eine alleinige Personalaufstockung würde den Vollzugsdefiziten gänzlich entgegenwirken, wird auf Punkt 5.2.3 verwiesen.

¹²⁵ Pfohl, NuR 2009, 238.

tung zu agieren nur geringe Veränderungen hervorgerufen hat. Es kam teils schon zu Anzeigen, der Vorsatznachweis sei aber schwer herbeizuführen.¹²⁶ *Von Loeper* ist der Ansicht, dass es vor dem Hintergrund der Garantenpflicht und dem Bewusstseinswandel der Menschen hinsichtlich des Tierschutzes wohl durchaus zu mehr Strafanzeigen kommen wird. Dies wird die ausführende Behörde vermehrt in Zugzwang bringen. Jedoch sollten strafrechtliche Verfahren nur als ultima ratio angewendet werden. Die Klärung hinsichtlich der Beachtung des Tierschutzes sollte zunächst in verwaltungsgerichtlichen Verfahren stattfinden. Wäre der Streitfall bereits dort im Sinne des Tierschutzgesetzes zu lösen, stünden Diskussionen über strafrechtliches Verhalten von Tierärzten nicht mehr zu Debatte.¹²⁷

5.2.2 Mitwirkungsmöglichkeiten von Tierschutzvereinen in bestehenden Einrichtungen

Auch heißt es, den Tierschutzvereinen würden auch ohne Verbandsklagerecht bereits ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung stehen, Einflussnahme auf den Schutz der Tiere zu nehmen. Zu diesen Möglichkeiten zählt der Tierschutzbeirat der Länder, die Tierschutzkommission des Bundes (§ 16b TierSchG) und die Tierversuchskommission (§ 15 Abs. 1 S. 2-5 TierSchG).¹²⁸ Die von den Ländern eingerichteten Tierschutzbeiräte sind vielseitig zusammengesetzte Gremien, welche das jeweilige Ministerium ihres Bundeslandes bei Tierschutzfragen beraten sollen.¹²⁹ In BW sind 4 der 13 stimmberechtigten Organisationen im Tierschutzbeirat Tierschutzvereine, welche insgesamt 9 von 22 Stimmen haben (vgl. Anlage 4). Abgestimmt werden kann von den Organisationen nur über die Auffassung des Tierschutzbeirates¹³⁰. Der Beirat ist danach ein reines Empfehlungsgremium, d.h. das Ministerium ist letztlich nicht an die dortigen Empfehlungen gebunden. Die aktuellen Möglichkeiten der Tierschutzvereine im Landesbeirat sind demnach nicht mit einem verbindlichen Klagerecht zu vergleichen. Abgesehen hiervon wird teils auch die Zusammensetzung des Landesbeirates in BW kritisch gesehen, da die Lobby anderer Interessenvertreter

¹²⁶ Telefonat mit Frau Dr. Martin, 21.11.2009 und 20.01.2010.

¹²⁷ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 13.

¹²⁸ BR-Drs. 157/1/04, 28.10.2004; Brandstetter, GV-SOLAS, Online im Internet. Zur Tierschutzkommission näheres unter 5.6.4.

¹²⁹ MLR BW, Tierschutzbeirat, Online im Internet.

¹³⁰ MLR BW, Zusammensetzung Tierschutzbeirat, Online im Internet.

größer sei als die des Tierschutzes.¹³¹ Letztlich stellen die Gremien Diskussionsplattformen dar, auf denen die Belange der Tierschützer und der Tiernutzer entgegen gerichtet erörtert werden können.¹³² Ein ähnliches Gremium bildet die in § 16b TierSchG gesetzlich vorgeschriebene und vom BMELV berufene Tierschutzkommission. Diese soll bei Tierschutzfragen sowie vor Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften angehört werden und das BMELV hierüber beraten. Die Tierschutzverbände sind mit vier Sachverständigen in dem zwölfköpfigen Gremium vertreten.¹³³ Auch hier besteht keine Bindungswirkung an die abgestimmte Entscheidung der Kommission, jedoch muss von dem BMELV eine Auseinandersetzung mit dem Votum erfolgen und die endgültige Entscheidung begründet werden.¹³⁴

Hinsichtlich des oben aufgeführten Hintergrundes lässt sich meiner Ansicht nach der Aussage folgen, dass die genannten Gremien, insbesondere die darin mitwirkenden Tierschutzvereine, die Aufgabe eines unabhängigen Treuhänders im Sinne einer Verbandsklage nicht erfüllen können.¹³⁵ Zu erwähnen sei noch, dass sich auch Umweltminister *Müller* aus Schleswig-Holstein in dem 2003 geführten Symposium für ein (insb. bundesweites) Verbandsklagerecht eingesetzt hat, zugleich aber auch die Erfolge des Ministeriums im Tierschutzbereich betont hat.¹³⁶ Dies ist ein beachtliches Argument, um die Verbandsklage als sinnvolle Ergänzung zu betrachten.

Bestehendes politisches Engagement muss auch im Falle einer Einführung des Verbandsklagerechtes weitergeführt werden. Ansonsten könnte die Gefahr entstehen, dass politische Entscheidungen zunehmend vor den Gerichten getroffen werden.¹³⁷ Eine Bestätigung dieser Befürchtung lässt sich in der Aussage von *Ludwichowski* finden. Er führt aus, dass im Naturschutz die politische Ebene, bspw. das Ministerium, dazu tendiert naturschutzrechtliche als auch fachlich bedenkliche Entscheidungen zu fällen. Folglich würde in der Diskussion darauf verwiesen werden, dass die Naturschutzverbände ja klagen und die „Kohlen stellvertretend für die eigentlich zuständige Fachbehörde aus dem Feuer holen“ können. *Ludwichowski*

¹³¹ E-Mail von Herrn Lawo, Vorsitzender des Landestierschutzverbandes BW, 30.12.2009.

¹³² Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59. Maisack ist ebenfalls Mitglied im Landesbeirat für Tierschutz BW.

¹³³ Tierschutzkommissionsverordnung vom 29.10.2001 (BGBl. I S. 2785).

¹³⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 16b Rn. 1.

¹³⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59.

¹³⁶ Bauer in Vertretung von Müller, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 32.

¹³⁷ Rossi, Thesen, in: Bad Boll, 2004, S. 175.

sieht diese Gefahr der Verantwortlichkeitsverlagerung von der politischen Ebene auf die Rechtsebene auch für den Bereich des Tierschutzes.¹³⁸

5.2.3 Die Behörden als ausreichende Handlungsträger

Ein weiterer Diskussionspunkt stellen die zur Durchführung des Tierschutzgesetzes und seiner Rechtsverordnungen zuständigen Behörden dar. So äußert der Wirtschaftsverband der forschenden Pharma-Unternehmen (vfa)¹³⁹, dass die durchaus notwendige und sinnvolle Überprüfung der Einhaltung dieser gesetzlichen Bestimmungen bereits angemessen und ausreichend durch die zuständigen Behörden garantiert wird.¹⁴⁰ Auch *Piontkowski* äußert sich dahingehend, dass es sich heutzutage eine Behörde gar nicht mehr leisten kann, dem Schutz der Tiere „eine eher beiläufige Bedeutung beizumessen“¹⁴¹. Diesen Aussagen stehen jedoch anderweitige Meinungen gegenüber. So entgegnet *von Loeper*, dass Aussagen mit diesem Inhalt auf nicht ausreichenden Informationen beruhen, da sich Vollzugsdefizite bei objektiver Ansicht nicht leugnen lassen können.¹⁴² Dieser Aussage ist meiner Ansicht nach zu folgen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Vollzugsdefizite bestätigt und mit ausreichenden Beispielen belegt werden können.¹⁴³ *Maisack* argumentiert, dass die Beamten der Veterinär- und Genehmigungsbehörden oftmals einem interessenorientierten Druck ausgesetzt sind. Versagt die zuständige Behörde bspw. die Genehmigung einer Mastanlage, muss sie mit Widersprüchen sowie eventuell mit Klagen des Antragstellers durch alle drei Instanzen hindurch rechnen (s.o. 2.2). Hinter den Antragstellern stehen oftmals Interessensverbände, welche die Möglichkeit haben, gut bezahlte Gutachter im Genehmigungsstreit einzusetzen. Dies hat für *Maisack* nachvollziehbar zur Folge, dass der ein oder andere Beamte gegen seine Bedenken handelt und dem o.g. Beispiel folgend die Genehmigung der Mastanlage erteilen wird. Ein weiterer Druck kann zudem durch vorgesetzte Stellen entstehen, sollte die

¹³⁸ Ludwichowski, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 31.

¹³⁹ Der vfa vertritt die Interessen von 46 weltweit führenden forschenden Pharma-Unternehmen und über 100 Tochter- und Schwesterfirmen in der Gesundheits-, Forschungs- und Wirtschaftspolitik (näheres unter: <http://www.vfa.de/de/vfa/ueberdenvfa.html>)

¹⁴⁰ vfa, Online im Internet, S. 1.

¹⁴¹ Piontkowski, Statement, in: Bad Boll, 2004, S. 173.

¹⁴² von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 20.

¹⁴³ Beispielhaft sei genannt: Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 13 ff.; DTB, Hintergrund, Online im Internet, S. 1; Von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 4 f.; E-Mail von Herrn Lawo (Anlage 6), Telefonat mit Frau Dr. Martin (Anlage 5), Herr Thümmel im Gespräch.

Genehmigung versagt und es in Folge dessen zu einem – meist für das Land sehr kostspieligen – Prozess kommen. Eine ähnliche Situation bezüglich der Kostspieligkeit kann auch *Baumgartl-Simons*, Tierärztin und stellvertretende Vorsitzende der Dachorganisation Menschen für Tierrechte – Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V. –, bestätigen. So hat einer Kommune die Einziehung und die anschließende artgerechte Unterbringung eines Zirkuselefanten 40.000 Euro gekostet. Eine Situation in welcher der Dienstvorgesetzte durchaus einmal sagen kann, man solle doch einfach abwarten, bis der Zirkus weiterzieht.¹⁴⁴ Auch Amtstierärzte bestätigen, dass eine Unterbringung fortgenommener oder eingezogener Tiere schlichtweg den Etat übersteigen würde.¹⁴⁵ Darüber hinaus kam es zuweil auch von politischen Verantwortlichen zu der Aussage, man betrachte die Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsämter als Teil der Wirtschaftsförderung.¹⁴⁶ Folglich kann der Beamte, der den Tierschutz durchsetzen möchte, einem sogar doppelten Druck ausgesetzt sein, was ihn letztlich doch den „Weg des geringsten Widerstandes“ gehen lassen kann.

Hinzu kommt dann noch die personelle Unterbesetzung und Überlastung der Tierschutzbehörden.¹⁴⁷ Hier sieht *Fikuart* einen sinnvollen Anwendungsbereich für die Verbandsklage. So seien Amtstierärzte aufgrund der seit Jahren vorherrschenden chronischen Unterbesetzung gar nicht in der Lage, die vorgeschriebenen Überprüfungsintervalle von landwirtschaftlichen Betrieben gemäß der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und der entsprechenden EU-Richtlinien einzuhalten. Bestünde die Möglichkeit einer Klage gegen das Untätigbleiben, würde dies der betroffene Amtsveterinär sogar begrüßen. Ein öffentliches Bekanntwerden darüber, dass die politischen Verantwortlichen ihrer Verpflichtung der ausreichenden Behördenausstattung nicht nachkommen, würde ein schlechtes Bild auf diese werfen und könnte möglicherweise zu Veränderungen führen.¹⁴⁸ Wobei auch zu berücksichtigen ist, dass Veränderungen der Mittel- und Personalausstattung meist erst dann vorgenommen werden, wenn auch der Schutz des Menschen auf dem Spiel steht. So etwa

¹⁴⁴ E-Mail von Frau Dr. Baumgartl-Simons, 28.01.2010.

¹⁴⁵ Kemper, Online im Internet, S. 7.

¹⁴⁶ Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, 04.02.2010.

¹⁴⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Einf. Rn. 38; Caspar/Schröter, S. 50; Kemper, Online im Internet, Fn. 72 S. 24 m.w.N.; BW-LT-Drs. 14/5491, 27.11.2009 „bestehende Unterbesetzung“; Telefonat mit Frau Dr. Martin, 11.12.2009: in Hessen „laufen engagierte Kollegen auf dem letztem Rad“; Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, 04.02.2010: „chronische Unterbesetzung seit Jahren“.

¹⁴⁸ Telefonat mit Herrn Dr. Karl Fikuart, 04.02.2010.

beim Auftreten von Infektionskrankheiten, die vom Tier auf den Menschen übertragbar sind (Zoonosen).

Das Problem der Unterbesetzung und Überbelastung wurde bereits 1997 in Bad Boll diskutiert. *Wohn*, zu dieser Zeit Veterinärdirektor und Präsident des Bundesverbandes der beamteten Tierärzte, weist dort auf folgende Schwierigkeiten hin: Während auf der einen Seite von Verschrankungen und Stellenstreichungen die Rede ist, muss gleichzeitig von den Handelnden eine Auseinandersetzung mit einer Fülle von Verordnungen erfolgen, um diese auch gesetzesgemäß anwenden zu können. Dies erschwert den amtstierärztlichen Alltag zusätzlich. In Fällen von Schweinepest u.a. ist der Amtsveterinär dann letztlich gezwungen, Prioritäten zu setzen, wodurch andere Aufgaben zwangsläufig liegen bleiben.¹⁴⁹ Eine solche Situation kann sich auch in gut besetzten Behörden ergeben. Erweiternd führt *von Loeper* aus, dass die Vollzugsorgane gleich anderen Menschen auch, Irrtümern und gegensätzlichen Interessen unterliegen. Zudem sind die zuständigen Behörden weisungsabhängig und somit nicht ohne Ausnahmen als unabhängige Treuhänder für Tiere anzusehen. Nach *Maisack* und *von Loeper* würde es die Verbandsklage den engagierten Beamten erleichtern, sich einem interessenorientierten Druck zu widersetzen sowie dessen Weisungsabhängigkeit zu reduzieren, da sich dieser auf die ergänzende Kontrolle durch die Judikative berufen könnte.¹⁵⁰ In Folge dieser Berufungsmöglichkeit spricht *von Loeper* von einer nachhaltigeren Einforderung der Verwirklichung der Tierschutznormen.¹⁵¹ Eine solche Wirkung könnte auch eine (durchaus gewünschte) Personalaufstockung, eine Umgestaltung der Verwaltung, etwa durch die Einführung eines mittleren Veterinärdienstes¹⁵² oder eine bessere Ausbildung der Handlungsträger, nicht erreichen.¹⁵³

Unabhängig von einer Personalaufstockung könnte mit einem Verbandsklagerecht als Nebeneffekt auch mehr Rechtssicherheit erreicht werden. Die erweiterte gerichtliche Überprüfung tierschutzrechtlicher Belange würde die Gelegenheit bieten,

¹⁴⁹ Wohn, Tagungsergebnisse, in: Bad Boll, 1997, S. 189; Martin, Vortrag, in: Bad Boll, 2004, S. 110: "Staat verschlanken ist in".

¹⁵⁰ Maisack/Schindler, Online im Internet, S. 2; von Loeper in Bad Boll, 2004, S. 118, E-Mail von Frau Dr. Baumgartl-Simons, 28.01.2010.

¹⁵¹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 20.

¹⁵² BW-LT-Drs. 14/5491, 27.11.2009, S. 8.

¹⁵³ Ähnlich: von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 20.

dass die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Tierschutzgesetzes durch Gerichte und Obergerichte beschleunigt konkretisiert werden können.¹⁵⁴

5.3 Konkurrenzsituation zwischen Behörden und Tierschutzvereinen

Im Rahmen der Diskussionen über das Klagerecht anerkannter Vereine wurde auch die Befürchtung geäußert, das Klagerecht könne zu einer Konkurrenzsituation bezüglich der Zuständigkeit über die vollziehende Gewalt zwischen Behörden und Tierschutzvereinen führen. Dies könne sich nachteilig auf einen effektiven Tierschutz auswirken.¹⁵⁵

Rechtlich gesehen werden den anerkannten Vereinen jedoch keine hoheitlichen Befugnisse zugesprochen. Die Verbandsklage ermöglicht zwar eine Rechtmäßigkeitsüberprüfung hinsichtlich behördlicher Entscheidungen, die Überprüfung selbst erfolgt aber nicht durch die anerkannten Vereine, sondern durch unabhängige Gerichte. Die Gewaltenteilung wird dadurch nicht tangiert.¹⁵⁶ Auch gewährte Mitwirkungsrechte stellen nicht in Frage, dass die Normen des Tierschutzgesetzes und seiner Rechtsverordnungen entsprechend § 15 Abs. 1 S. 1 TierSchG der Durchführung der für sie zuständigen Behörden unterliegen. Diese Feststellung ist auch im Naturschutz erfolgt. Obgleich den dortigen Vereinen sogar subjektive Mitwirkungsrechte zustehen, wird hervorgebracht, dass die Durchführung der Naturschutzaufgaben nach den §§ 1, 2 und 6 BNatSchG weiterhin allein den Behörden zusteht. Gleichzeitig wird durch das Zugestehen der Mitwirkungsrechte jedoch bestätigt, dass diese behördliche Aufgabenerfüllung allein nicht ausreichend ist.¹⁵⁷ Hierdurch dürfte sich auch die Sorge, ein Verbandsklagerecht könne die teils vorherrschende gute Zusammenarbeit zwischen Behörden und Vereinen in Frage stellen¹⁵⁸, weitgehend widerlegen lassen: Besteht bereits ein gutes Kooperationsverhältnis, sollte dies durch gewährte Mitwirkungsrechte weitergehend bestärkt werden. Streitfälle könnten bereits konstruktiv im Vorfeld geklärt werden.

Hier kann das Verbandsklagerecht als positives Rechtsinstitut angesehen werden. Die Möglichkeit einer Klageerhebung kann darüber hinaus dem Amtstierarzt,

¹⁵⁴ Maisack/Schindler, Online im Internet, S. 2; BR-Drs. 157/04, 19.02.2004, Anlage 1 S. 8.

¹⁵⁵ Piontkowski, Statement, in: Bad Boll, 2004, S. 173.

¹⁵⁶ Maisack/Hirt/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59.

¹⁵⁷ Gassner, § 58 Rn. 6.

¹⁵⁸ Piontkowski, Statement, in: Bad Boll, 2004, S. 173.

welcher handeln möchte, aber durch mehrseitigen Druck daran gehindert wird, den Rücken stärken. Infolge des Klagerechts ergangene gerichtliche Entscheidungen können der Orientierung und der Rechtssicherheit dienen.¹⁵⁹

Schwierigkeiten im Kooperationsverhältnis bestehen zwischen Behörden und Tierschutzvereinen bereits auch ohne Verbandsklagerecht, so *Baumgartl-Simons*, wenn es sich um untätige Amtstierärzte handelt. Amtstierärzte, welche ihre Durchsetzungsverpflichtung tierschutzrechtlicher Vorschriften nicht erfüllen, müssen zu Recht eine Klage fürchten.¹⁶⁰ Etwas differenzierter ist jedoch die Aussage zu sehen, Behörden bräuchten ein Verbandsklagerecht dann nicht zu fürchten, wenn sie bereit sind, das Tierschutzgesetz anzuwenden.¹⁶¹ Denn oftmals wird Tierschutzrecht angewandt, aber nicht immer unbedingt im Sinne der Tierschutzvereine. Das Tierschutzgesetz enthält zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die es auszulegen gilt. Hierbei dürfte es des öfteren zu einem Dissens zwischen Behörden und Tierschützern kommen.

Wie oben aufgeführt würde ein Klagerecht die Gewaltenteilung nicht tangieren. *Von Loeper* sieht die Hinzufügung der dritten Gewalt (der Rechtsprechung) in Folge der Klagemöglichkeit von Vereinen vor Gericht indes als eine logische Schlussfolgerung: Da sich die Gewaltenteilung im Bürger-Staat-Verhältnis einschließlich des Klagerechts des Bürgers vor Gericht erprobt hat, muss dies erst recht für einen wirkungsvollen Schutz für hilflose Tiere erfolgen.¹⁶² Dieser Auffassung folgt auch *Maisack*. Während im vorherrschenden Rechtswegestaat sogar verhältnismäßige banale menschliche Interessen vor Gericht verhandelbar sind (bspw. Nachbarschaftsstreitigkeiten), bleiben die Schutz-, und Lebensinteressen der Tiere außen vor. Dies führt zu einem Ungleichgewicht, worin nicht einklagbare Interessen keine Berücksichtigung finden.¹⁶³

¹⁵⁹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 10.

¹⁶⁰ E-Mail von Frau Dr. Baumgartl-Simons, 28.01.2010.

¹⁶¹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 10.

¹⁶² von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 31.

¹⁶³ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 19.

5.4 Mitwirkungsproblematik anerkannter Vereine

Während die Mitwirkung der Vereine bei Vorbereitungen von Rechtsverordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften durch das BMELV oder die jeweiligen Landesministerien nicht zu Diskussionen führt¹⁶⁴, wird die Mitwirkung in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren durchaus kritisch gesehen. Befürchtet wird ein durch die zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten bedingter Verwaltungsaufwand, der letztlich nur zu mehr Bürokratie führen würde.¹⁶⁵ Zunächst ist festzuhalten, dass die Mitwirkung im Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrag auf die in § 19 Abs. 2 Nr. 2 genannten Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren begrenzt wurde, da diese Verfahren eine erhebliche Relevanz für die Belange des Tierschutzes aufweisen. Eine ländereigene Mitwirkungserweiterung sollte nach § 19 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 jedoch auch ermöglicht werden.¹⁶⁶ Vor dem Hintergrund eines möglichen Verwaltungsaufwandes ist zunächst zu klären, wie genau eine Mitwirkung aussehen soll. Die Mitwirkung umfasst gemäß der Formulierung in den gesetzlichen Entwürfen die Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten. Eine Anfrage beim Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländlichen Raum in Kiel, wie die in § 17 des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrages aufgeführte Mitwirkung konkret hätte aussehen sollen, erbrachte folgendes Ergebnis: Diesbezügliche praktische Erfahrungen konnten zwecks der Ablehnung des Antrages im Bundesrat nicht gesammelt werden. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass ein erweitertes Beteiligungsverfahren im Falle einer Einführung des Verbandsklagerechts vom Bund hätte ausgestaltet werden müssen. Diesem sei die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen eingeräumt.¹⁶⁷

Auf Länderebene lässt sich indessen ein Anhaltspunkt in dem eingebrachten Gesetzesentwurf der Grünen in NRW vom Juni 2006 finden. Nach diesem Entwurf sollen die Vereine über die Einleitung der Verfahren nach § 1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 (Vorbereitung von Verordnungen, bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen...) schriftlich benachrichtigt werden. Dies trifft nicht auf die Einleitung von

¹⁶⁴ Vgl. Arbeitsgruppe IV, in: Bad Boll, 2004, S. 167 „Soweit es um die Mitwirkung von Verbänden bei der Normsetzung nach § 17 (des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrags) ging, bestand kein Diskussionsbedarf“.

¹⁶⁵ BW-LT-Drs. 13/4673, 28.09.2005, S. 4.

¹⁶⁶ BR-Drs. 157/04, 19.02.2004 (Anlage 1 S. 13).

¹⁶⁷ E-Mail von Herrn Buttchereit, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume; Land Schleswig-Holstein, Abteilung V 3, Referat V 31, Tierschutz, 08.02.2010.

Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren nach § 1 Abs. 3 des Entwurfes zu. Hier soll, um einen unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, keine schriftliche Benachrichtigung erfolgen. Der Verein muss sich aus Eigeninitiative bei der Behörde über solche Verfahren informieren. Die Behörde hat daraufhin Auskunft gemäß § 20a des Entwurfs zu erteilen.¹⁶⁸ Der Auskunftsanspruch ergibt sich aus dem Anspruch auf freien Zugang zu Tierschutzinformationen. Dieser ist in den Gesetzesentwürfen sowie im Bremer Gesetz verankert und wird analog des jeweiligen Länderinformationsfreiheitsgesetzes oder des Umweltinformationsgesetzes (UIG) geregelt. Diskussionsbedarf bestand hierüber bisher nicht. Einziger Vorschlag war, nicht nur anerkannten Tierschutzvereinen, sondern jedermann den Zugang zu diesen Informationen zu gewähren.¹⁶⁹

Zu überlegen wäre hier aber, ob durch den Anspruch auf Informationen über den Tierschutz nicht ein erhöhter Bürokratieaufwand entsteht. Geht man bspw. von den Verfahrensvorschriften des UIG aus, wird dort durch § 9 der Schutz sonstiger Belange gewährleistet. Werden durch die bekanntzugebenden Informationen etwa personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart, muss der Betroffene darüber zunächst angehört werden. Hierdurch wird ihm die Möglichkeit eingeräumt, Stellung zu beziehen, ob er der Bekanntgabe zustimmt oder nicht. Können die Informationen aufgrund des Schutzes dieser Belange letztlich nur zum Teil oder gar nicht erbracht werden, ist auch der Informationsantragsteller hierüber zu benachrichtigen (vgl. § 5). Ein teilweises Erbringen der angeforderten Informationen wird durch Aussondern von Aktenteilen oder Schwärzen betroffener Stellen vermehrten Arbeitsaufwand fordern.

Andererseits kann die Kompromissbereitschaft, hinsichtlich eines unnötigen Verwaltungsaufwandes auf schriftliche Benachrichtigungen zu verzichten, auch als Bereitschaft von den Verbandsklage befürwortenden Parteien angesehen werden. Befürchtungen zu diskutieren und „politischen Gegenspielern“ entgegenzukommen.¹⁷⁰

¹⁶⁸ NRW-LT-Drs. 14/1432, 08.03.2006 (Anlage 3 S. 8).

¹⁶⁹ Arbeitsgruppe IV, in: Bad Boll 2004, S. 167.

¹⁷⁰ Ähnlich auch: BW-LT-Drs. 13/4637, 28.09.2005, S. 3: „Er bitte daher [...] aufzuzeigen, wie ein Gesetz [...] ausgestaltet sein müsste, damit es die Zustimmung der Landesregierung bzw. der Regierungsfractionen fände“.

Über den Gesetzesentwurf im Tierschutzbereich hinaus können sich Anhaltspunkte für eine mögliche Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte analog aus dem Bundesnaturschutzgesetz entnehmen lassen. In § 58 Abs. 1 sowie § 60 Abs. 2 BNatSchG lässt sich die gleichnamige Formulierung „Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten“ und „Gelegenheit zur Stellungnahme“ finden. Unter ersterem wird das Recht auf Information begründet. Ein Anspruch auf Zusendung der Unterlagen besteht nach herrschender Meinung nicht, zum Teil ist dieser Anspruch aber in ländereigenen Regelungen festgeschrieben. Eingesehen werden darf nur das Entscheidungsmaterial, welches naturschutzrechtlich relevant ist.

Der Beteiligungszeitpunkt muss so frühzeitig gewählt werden, dass die Einwendungen der Vereine noch Einfluss auf die Entscheidung ausüben können. Die Gelegenheit zur Stellungnahme wird auch als Anhörungsrecht bezeichnet. Gewährt wird hierbei jedoch kein Recht auf einen ständigen Diskussionsdialog mit der Behörde. Hingegen muss bei Auftauchen neuer bedeutsamer Aspekte eine nochmalige Beteiligung stattfinden.¹⁷¹ Geläufig ist, dass im Rahmen der Anhörung Gelegenheit zu einer schriftlichen Äußerung gegeben wird.¹⁷² Inwieweit eine Anlehnung der Mitwirkungsrechte im Tierschutz an die des Naturschutzes erfolgen würde, ist indes nicht ersichtlich.

Fraglich ist jedoch, ob eine Nichtbenachrichtigung der anerkannten Vereinen über bestimmte Verfahren (s.o.) oder ein Gesetz, welches keinerlei Mitwirkungsrechte in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren ermöglicht, praktikable Lösungen darstellen. Mitwirkungsmöglichkeiten können zu einer erhöhten Qualität der Entscheidungen führen. Die Vereine, so *Maisack*, können bereits im Vorfeld ihre Sachkunde miteinbringen. Daraus kann eine sorgfältigere Vorbereitung, Abwägung und Begründung der Entscheidung folgen.¹⁷³ Der DTB weißt noch daraufhin, dass bei Ausnahmefällen, etwa bei Exotenhaltungen wie Straußenfarmen, die tierspezifischen Bedürfnisse nicht immer hinreichend bekannt sind. Die Behörde könnte in solchen Fällen durch fachliche Argumente der Tierschutzverbände entlastet werden.¹⁷⁴ Fraglich ist allerdings, ob hierfür Mitwirkungsrechte notwendig sind. Die Behörde kann auch so auf das Fachwissen von außenstehenden in diesen speziellen Bereichen

¹⁷¹ Marzik, § 58 Rn. 6-10.

¹⁷² Gassner, § 58 Rn. 14.

¹⁷³ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 18

¹⁷⁴ DTB, Hintergrund, Online im Internet, S. 5.

zurückgreifen. Andererseits wird dieses Zurückgreifen durch Mitwirkungsrechte sichergestellt.

Im Naturschutz setzt der Gesetzgeber auf eine Stärkung der Mitwirkung sowie auf den Grundsatz, dass „vorbeugen besser ist als heilen“¹⁷⁵. Die Klage soll demnach nur letztmögliche Lösung sein. Ein weiterer Vorteil in Mitwirkungsrechten besteht darin, dass durch die vorherige Einbringung der Vereine deren Ernsthaftigkeit festgehalten wird.¹⁷⁶ *Ludwichowski*, Geschäftsführer des NABU Schleswig-Holstein fügt hinzu, dass 25-30% der Vorschläge zumindest teilweise mit in die Entscheidungen einfließen. Für den NABU ein sich lohnendes Ergebnis.

Inwieweit ein „Verwaltungsbauch“ durch die Mitwirkungsmöglichkeit entstehen würde, ist nach jetzigen Informationen nicht absehbar und vor allem davon abhängig, wie die Gestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten aussehen würde. Des Weiteren wäre es davon abhängig, in welchen und in wie vielen Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren Mitwirkungsrechte ermöglicht werden würden. Ein nicht außer Acht zu lassender Faktor wäre auch die Anzahl der anerkannten Vereine. Vor diesem Hintergrund wäre auch fraglich, ob ein Vergleich mit Erfahrungen im Naturschutz Erkenntnisse über einen Verwaltungsaufwand hervorbringen könnte. Das generelle Vorhandensein eines erhöhten Verwaltungsaufwandes dürfte sich angesichts der Aussage des Geschäftsführers NABU Schleswig-Holstein nicht gänzlich abstreiten lassen. So sind im Jahr 2002 zwischen 740 und 1200 Verfahren beim NABU eingegangen, wovon wiederum vom Landesverband des NABU 378 Stellungnahmen abgegeben wurden.¹⁷⁷

Letztlich stellt sich jedoch die Frage, wie man diese Aussage gewichten soll. Schließlich hat der Gesetzgeber im Bereich des Naturschutzes bereits 1976 in § 29 BNatSchG a.F. für anerkannte Vereine Mitwirkungsrechte geschaffen, welche auch in der Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 2002 beibehalten wurden.

Den Tierschutz betreffend sollte jedoch auf keinen Fall außer Acht gelassen werden, dass sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand ohne zusätzliche Personalaufstockung, vor allem im Verwaltungsbereich einer Veterinärbehörde, wiederum negative Auswirkungen auf die Arbeit der Amtsveterinäre haben kann. Müssen diese

¹⁷⁵ Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 61 Rn. 27.

¹⁷⁶ Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 61 Rn. 27.

¹⁷⁷ Ludwichowski, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 29.

in Folge des Personalmangels die durch die Mitwirkungsrechte entstandenen Tätigkeiten in irgendeiner Form mitbearbeiten, führt dies zu einer Einschränkung ihrer eigentlichen Arbeit und zu einem verminderten Tierschutz.

5.5 Problematik hinsichtlich einer möglichen Prozessflut

Als sehr häufiges Gegenargument wird vorgebracht, die Verbandsklage würde zu einer Prozessflut führen und die Gerichte damit noch weiter belasten.¹⁷⁸ Diese Befürchtung wurde ebenso vor Einführung der Naturschutzverbandsklage geäußert.¹⁷⁹ Studien zeigen indes, dass sich dies im Bereich der Naturschutzverbandsklage nicht bewahrheitet hat. Bezugnehmend auf die empirische Studie von *Schmidt/Zschiesche*, welche auch die Studie von *Radespiel* mit einbezieht, lässt sich sagen: Im Zeitraum von 1996-2001 gab es durchschnittlich ca. 20 Klagen und ca. 30 Verfahren¹⁸⁰ pro Jahr. Im Zeitraum 2002-2006 belief sich die durchschnittliche Klagetätigkeit auf ca. 27 Klagen und ca. 47 Verfahren pro Jahr. Diese Unterteilung berücksichtigt die 2002 eingeführte bundeseinheitliche Klagebefugnis der Naturschutzvereine. Somit kann zwar von einer zunehmenden Klagetätigkeit der Verbände gesprochen werden, im Vergleich mit den in diesem Zeitraum abgeschlossenen gesamten Verfahren¹⁸¹ vor den Verwaltungsgerichten belaufen sich die 47 Verfahren bei der Verbandsklagetätigkeit jedoch auf gerade einmal 0,02% der Gesamtheit. Von einer Klageflut und einer damit immensen Belastung der Gerichte kann somit nicht die Rede sein.¹⁸² Eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes von 1992 belegt des weiteren, dass auch in anderen Staaten, bspw. der USA und Frankreich, eine Klageflut ausgeblieben ist.¹⁸³

Kritisch gesehen wird dieser Vergleich mit der Naturschutzverbandsklage u.a. von *Löwer* sowie der *vfa*. Diese führen aus, dass es im Tierschutz durchaus zu einer Prozessflut kommen wird, da in diesem Bereich überwiegend in Fällen geklagt

¹⁷⁸ So u.a. Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59; BR-Drs. 157/04 (Anlage 1 S. 10).

¹⁷⁹ Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 7 mit indirektem Verweis auf „Pro und Contra Verbandsklage“ von 1976.

¹⁸⁰ Berücksichtigt wurden Klagen, bei denen mind. eine Entscheidung in der Sache ergangen ist, Beschlüsse in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, Urteile in Hauptsacheverfahren, sowie abgeschlossene Verfahren durch Antrags-, Klagerücknahme oder Erledigung, Fälle in denen zugleich Beteiligungsrechte verletzt wurden und in denen der Verband als Grdst.Eigentümer betroffen war.

¹⁸¹ Darunter fallen nach Schmidt/Zschiesche Hauptsacheverfahren sowie Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes. Die durchschnittlich 196.401 Verfahren jährlich sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von 2003 sowie 2004 errechnet, Fn. 29 S. 11.

¹⁸² Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 11.

¹⁸³ BR-Drs. 157/04, 19.02.2004 (Anlage 1 S. 10), bezugnehmend auf eine Studie von Christian Winkelmann.

werden soll, in denen bisher überhaupt keine Klagemöglichkeit bestand. Gegenätzlich hierzu können im Naturschutzrecht bei Umweltkonflikten raumbezogener Art auch Bürger klagen, soweit sie z.B. in ihrem Eigentum verletzt oder in ihrer Gesundheit durch den Bau von Anlagen und Straßen gefährdet werden, ihnen also subjektive Rechte zustehen. Die Naturschutzverbandsklage würde sich in diesem Bereich nur in bereits bestehende Klagen einreihen und die jeweiligen Verfahren nur auf eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle ausweiten.¹⁸⁴ Dies ist sicherlich nicht gänzlich zu bestreiten. Nicht außer Acht zu lassen ist jedoch, dass die Naturschutzverbandsklage auch viele Maßnahmen umfasst, von denen oftmals kein Bürger in eigenen Rechten verletzt wird, so etwa bei Befreiungen von Ge- und Verboten in Naturschutzgebieten oder Nationalparks, wobei es ohne Verbandsklage zu keiner gerichtlichen Kontrolle kommen würde.¹⁸⁵ Dass Klagen von Dritten, welche durch naturschutzrechtliche Maßnahmen betroffen sind, für die Berücksichtigung der Naturschutzbelange nicht ausreichend sind, hat auch der Gesetzgeber festgestellt. Vor diesem Hintergrund erfolgte zunächst in § 29 BNatSchG a. F. die Einführung von Mitwirkungsrechten für anerkannte Vereine.¹⁸⁶

Widersprüchlich scheinen die Aussagen von *Löwer* und der *vfa* auch vor dem Hintergrund einer befürchteten Klageflut vor Einführung der Naturschutzverbandsklage zu sein. Würden sich die Verbandsklagen nur in rechtshängige Verfahren einreihen, stellt sich die Frage, wieso in diesem Bereich ebenso eine Klageflut befürchtet wurde. Weiter wird eingewendet, der Vergleich mit der Naturschutzverbandsklage hinke, da Naturschutzklagen komplexere Zusammenhänge betreffen, während im Tierschutz das einzelne Tier und dessen Schutz um seiner selbst Willen im Vordergrund steht. Folglich werden im Tierschutz hauptsächlich Einzelfallregelungen und individuelle Entscheidungen von den Behörden getroffen, die von den Tierschützern beanstandet werden könnten. Das Vorhandensein von überwiegenden Einzelfallentscheidungen würde durchaus zu einer Klageflut führen.¹⁸⁷ Dieses Vorhandensein lässt sich sicherlich nicht leugnen. Entgegenhalten lässt sich jedoch, dass der verfassungsrechtliche Tierschutz ethischer Tierschutz ist, welcher das Tier als lebendiges Wesen

¹⁸⁴ Löwer, *Forschung & Lehre* 2004, 258 sowie *vfa*, Online im Internet, S. 5.

¹⁸⁵ Gespräch mit Herrn Prof. Schiering, 18.01.2010.

¹⁸⁶ Marzik, Abschnitt 7 Rn. 1 S. 586.

¹⁸⁷ von Loeper, *Tiere brauchen einen Anwalt*, Online im Internet, S. 22 f. sowie Piontkowski, Statement, in: *Bad Boll*, 2004, S. 173.

ansieht und ihm die Eigenschaft des Fühlens zuspricht.¹⁸⁸ Fraglich ist, ob man mit der Argumentation, es würde vor dem Hintergrund der Einzelfallentscheidungen zu mehr Klagen kommen, gerade den Tieren, den „Wehrlosesten [...] den Rechtsschutz mit Kontroll- und Klagemöglichkeiten“¹⁸⁹ versagen möchte. Sollten durch Klagen gegen Einzelfallentscheidungen dortig vorherrschende Vollzugsdefizite offenbart werden, sollte die erhöhte Anzahl von Klagen nicht als Problem, sondern als Notwendigkeit angesehen werden, um die Vollzugsdefizite weitgehend ausgleichen zu können.¹⁹⁰ Vor dem Hintergrund des Arbeits- und Zeitaufwandes von Verbandsklageverfahren wird es Tierschutzvereinen jedoch auch gar nicht möglich sein, jeder Einzelfallentscheidung nachzugehen.¹⁹¹ Dieser Arbeits- und Zeitaufwand für die Klagevorbereitung dürfte nicht unerheblich sein. Klagen müssen, um einer gerichtlichen Kontrolle standhalten zu können, sehr gut vorbereitet sein. Zudem besteht das Risiko, dass der Verein mit hohen Gerichts- und Anwaltskosten belastet wird, sollte er einen Prozess verlieren. Diese müssen gegenüber den Vereinsmitgliedern sowie der Öffentlichkeit begründet werden.¹⁹² Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die Tierschutzvereine sich bereits im Vorfeld nur auf Fälle beschränken, bei denen auch wirkliche Erfolgchancen bestehen. Dies ist so auch im Bereich des Naturschutzes erfolgt: „Dadurch wird belegt, dass die Verbände regelmäßig nur in ausgewählten Fällen mit relativ guten Erfolgsaussichten vor Gericht gehen und damit die Verbandsklage – ihrem Zweck entsprechend – gezielt als Instrument zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Naturschutzrecht einsetzen“¹⁹³.

Um Erfolgchancen zu erzielen, müssen auch ausreichende Nachweise vorhanden sein und vorgewiesen werden können. Dies dürfte eine weitere Beschränkung auf ausgewählte Fälle hervorrufen. Nicht erfolgte Kontrollen von Nutztierhaltungen dürften leichter nachzuweisen sein, als rechtswidrige Genehmigungen von Tiertransporten. In diesem Zusammenhang verweist *Fikuart* jedoch auf die Organisation der „Animals’ Angels“. Diese kontrollieren regelmäßig Tiertransporte, zeichnen Missstände auf und benennen die Verstöße gegen geltendes Recht. Hier würde eine Zu-

¹⁸⁸ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, Einf. Rn. 21.

¹⁸⁹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 23.

¹⁹⁰ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 23.

¹⁹¹ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59; von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 23.

¹⁹² Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59.

¹⁹³ Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 22 f.

erkenntnis des Verbandsklagerechts seines Erachtens sehr viel Sinn machen. Klagen dieses Vereins wären nachweisbar stichhaltig und hätten folglich relative gute Erfolgschancen.¹⁹⁴

Im Rahmen der Befürchtung einer Prozessflut ist letztlich auch noch die Präventivwirkung der Verbandsklage zu betonen. Durch die vorherige Mitwirkung der Vereine in bestimmten Verfahren können diese bereits dort ihre Sachkunde einbringen, was zu einer sorgfältigeren Vorbereitung in Verbindung mit einer Qualitätserhöhung der behördlichen Entscheidungen führen, und somit die Gerichte eher entlasten, statt belasten könnte. Auch bei Entscheidungen ohne vorherige Mitwirkung würden Behörden vor dem Hintergrund einer möglichen Klageerhebung ihre Entscheidungen sorgfältiger abwägen und begründen¹⁹⁵ was eine Klage wegen eines tierschutzwidrigen Vorgehens oder evtl. auch nicht Vorgehens weitgehend überflüssig machen würde. So auch der Geschäftsführer des NABU Schleswig-Holstein. Er bestätigt, dass vor dem Hintergrund einer theoretischen Klagemöglichkeit die Planungen deutlich vorteilhafter für den Naturschutz geworden sind.¹⁹⁶

Die präventive Funktion des Verbandsklagerechts wird auch von *Radespiel* im Bereich des Naturschutzes hervorgehoben. Sie führt aus, dass der Sinn der Verbandsklage neben der Auseinandersetzung vor Gericht vor allem auch im sog. präventiven Bereich liegt und schreibt das verhältnismäßig seltene Gebrauchmachen des Klagerechts in diversen Bundesländern, wie etwa in Bremen zu der Zeit ihrer Studie, essentiell dieser Präventionswirkung zu. Durch die Klagemöglichkeit besteht bei Nichtberücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange eine gewisse Bestandsunsicherheit der Genehmigungsverfahren. Diese gilt es durch vorherige angemessene Berücksichtigung zu verringern. Eine präventive Wirkung besteht des Weiteren darin, dass die Vereine von einer tatsächliche Klageerhebung auch dann absehen, wenn die im Vorfeld erhobenen Einwendungen zum Teil zu Änderungen oder Ergänzungen der Planung führen. Gerade der Präventiveffekt sei letztlich ein entscheidendes Argument für die Verbandsklage.¹⁹⁷ Eine Präventivwirkung könnte damit zu einer vorbeugenden, effektiven Gefahrenabwehr für die Tiere führen.¹⁹⁸ Ein möglicher Vorteil

¹⁹⁴ Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, 04.02.2010.

¹⁹⁵ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 18.

¹⁹⁶ Ludwichowski, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 31.

¹⁹⁷ Radespiel, S. 376.

¹⁹⁸ Vgl. von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 11.

eines Klagerechts ist auch noch darin zu sehen, dass es in Streitfällen zu obergerichtlichen Entscheidungen kommen kann. Obergerichtliche Entscheidungen können Maßstabcharakter für ähnliche gelagerte Situationen haben, was zu einer Klärung juristischer Zweifelsfragen führen könnte.¹⁹⁹ Auf die geringe Anzahl höchstrichterlicher Entscheidungen und eine damit verbundene fehlende Vereinheitlichungstendenz vor unteren Gerichten weist auch *Kluge* hin.²⁰⁰ Dadurch kann sich meines Erachtens der Ansicht folgen lassen, dass sich die Vereine hauptsächlich auf beispielgebende, eine Fernwirkung erzielende Fälle beschränken werden.²⁰¹

Als bisher einzig bestehende Erfahrung hinsichtlich einer möglichen Prozessflut im Tierschutzbereich kann letztlich die des Landes Bremens hinzugefügt werden. Seit der Einführung des Feststellungsklagerechts im September 2007 wurde noch keine Klage von den zwei anerkannten Tierschutzvereinen erhoben. Der Bremer Justiz liegen keine Erkenntnisse vor, weshalb von der Klagemöglichkeit noch kein Gebrauch gemacht wurde. Hierfür müsste eine Anfrage bei den anerkannten Vereinen selbst erfolgen.²⁰² Dass in einem Zeitraum von über zwei Jahren bislang noch keine Klage erfolgt ist, könnte durchaus als weiteres Gegenargument einer befürchteten Prozessflut gewichtet werden. Vor allem auch was die Befürchtung betrifft, anerkannte Tierschutzvereine würden gegen jede erdenkliche tierschutzwidrige Maßnahme der Behörde vorgehen.

5.6 Gefährdung des Forschungsstandorts Deutschland/der Länder

Die meisten Einwendungen und Befürchtungen bezüglich einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage lassen sich im Bereich der Tierversuchsforschung finden. Auch in der Begründung zur Ablehnung des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrages ist als Hauptursache für die Ablehnung die Gefahr enormer Belastungen für den Pharma- und Forschungsstandort Deutschland genannt.²⁰³

Befürchtet wird u.a. eine Beeinträchtigung des Datenschutzes und des Schutzes der innovativen Ideen der Forscher. Zudem besteht die Angst vor einer Klageflut, infolgedessen es dann zu zeitlichen Verzögerungen der Forschungsvorhaben

¹⁹⁹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 22.

²⁰⁰ Kluge, Vortrag, in: Bad Boll, 2004, S. 13.

²⁰¹ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59.

²⁰² E-Mail von Herrn Külpmann, Bremer Justiz, 22.01.2010.

²⁰³ BR-Drs. 157/1/04, 28.10.2004.

kommen würde. Des Weiteren sei durch das geltende Tierschutzgesetz bereits ein hohes Schutzniveau sowie eine ausreichende Beteiligung der Tierschutzvereine gesichert.²⁰⁴ Tierversuche an sich sind nach wie vor ein sehr umstrittenes Thema. So wird auf Forschungsseite hervorgebracht, dass ein kompletter Verzicht auf die tierexperimentelle Forschung nach wie vor illusorisch sei. Im Anwendungsbereich von Alternativmethoden gäbe es klare Grenzen.²⁰⁵ Zahlreiche Tierschützer hingegen lehnen Tierversuche ab. Nicht nur aus ethischen, sondern auch aus medizinischen und methodenkritischen Aspekten. Aufgrund der Unterschiedlichkeit von Mensch und Tier können Tierversuchsergebnisse nicht auf den Menschen übertragen werden. In Folge dieses falschen Ansatzes würden Tierversuche bei Weitem nicht das halten, was sie versprechen. Durch den Verzicht auf Tierversuche würde man aber nicht zugleich auf die medizinische Forschung verzichten. Eine Forschung mit Alternativmethoden könne genauere und aussagekräftigere Ergebnisse liefern.²⁰⁶

Nachfolgend soll näher auf die o.g. wesentlichen Einwendungsgründe gegen ein Verbandsklagerecht im Bereich der Tierversuchsforschung eingegangen werden. Die Kontroverse um die generelle Notwendigkeit von Tierversuchen soll hierbei weitgehend außen vor gelassen werden.

5.6.1 Beeinträchtigung des Geheimhaltungsinteresses

Der Gesetzesantrag von Schleswig-Holstein sieht in § 19 Abs. 2 Nr. 2 für die anerkannten Vereine ein Mitwirkungsrecht bei genehmigungspflichtigen Versuchen an Wirbeltieren gemäß § 8 Abs. 1 TierSchG vor. Diese Mitwirkung berechtigt neben der Abgabe von Stellungnahmen auch zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten (siehe auch 5.4).²⁰⁷ Dadurch erhalten die anerkannten Vereine bereits im Vorfeld Informationen über das geplante Forschungsvorhaben, wozu personenbezogene Daten der antragstellenden Forscher, als auch deren innovativen Ideen gehören können. Forscher sehen dadurch ihr Geheimhaltungsinteresse gefährdet. Dieses besteht insofern, als dass in der Forschung die internationale Konkurrenz sehr stark ist.²⁰⁸ Die „geistige Qualität“ der Vorhaben der Forscher könnte in Folge

²⁰⁴ vfa, Online im Internet, S. 1 f.; Löwer, *Forschung & Lehre* 2004, 258; Exner/Heldmaier, *Forschung & Lehre* 2004, 255.

²⁰⁵ Brandstetter, *Ratten und Mäuse vor Gericht*, Online im Internet.

²⁰⁶ Gericke, *Ärzte gegen Tierversuche*, Online im Internet.

²⁰⁷ BT-Drs. 157/04, 19.02.2004 (Anlage 1 S. 3).

²⁰⁸ Exner/Heldmaier, *Forschung & Lehre* 2004, 255.

von Mitwirkungsrechten nach außen dringen und Versuchsansätze kopiert werden. Letztlich seien, so *Fikuart*, weniger die personenbezogenen Daten, sondern insbesondere die „geistige Qualität“ der Problempunkt.²⁰⁹

Gegensätzlich zu den Mitgliedern der Tierversuchskommission, welche über die genehmigungspflichtigen Anträge beraten, unterliegen die Mitglieder der Tierschutzvereine keiner Schweigepflicht.²¹⁰ Der Schutz berechtigter Geheimhaltungsinteressen kann jedoch u.a. durch den Verfahrensgrundsatz des § 29 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gewährleistet werden.²¹¹ § 29 Abs. 2 VwVfG lässt sich auch im Schleswig-Holsteiner Gesetzesentwurf finden (§ 17 Abs. 2) und besagt, dass die Behörde eine Akteneinsicht dann nicht gewähren muss, „soweit durch sie [...] das Bekannt werden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen“.²¹² Vorgänge sind ihrem Wesen nach geheim zu halten, wenn das berechtigte Interesse von Beteiligten an Geheimhaltung das Informationsinteresse des Beteiligten, der Einsicht begehrt, überwiegt.²¹³ Vermutlich anzunehmen ist, dass eine Vielzahl der Antragsteller ein berechtigtes Interesse an Geheimhaltung geltend machen würden. Schließlich setzt § 8 Abs. 3 Nr. 1b TierSchG voraus, dass die wissenschaftliche Fragestellung des Versuchsvorhabens sowie das angestrebte Versuchsergebnis des Vorhabens noch unbekannt sein müssen.²¹⁴ Dies würde zu einer Einschränkung der Mitwirkungsrechte im Bereich der genehmigungspflichtigen Tierversuche führen. Hier kann man sich dann wiederum die Frage stellen, inwiefern Mitwirkungsrechte noch Sinn machen würden. Andererseits sei die Frage, ob Tierversuche unerlässlich und ethisch vertretbar sind, eine durchaus im Interesse der Öffentlichkeit stehende und somit aufklärungsbedürftige Frage.

²⁰⁹ Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, 04.02.2010.

²¹⁰ Exner/Heldmaier, *Forschung & Lehre*, 2004, 255.

²¹¹ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59.

²¹² Ebenso zu finden im Gesetzesentwurf der Grünen zur Einführung einer Tierschutzverbandsklage in BW, LT-BW-Drs. 13/4418, Mitwirkung von Vereinen (§ 1 Abs. 2): § 29 Abs. 2 LVwVfG gilt sinngemäß

²¹³ Obermayer, 1999, § 29 Rn. 40. Unter Rechtsvorschriften, aus denen sich Geheimhaltungspflichten ergeben, fällt auch das Bundesdatenschutzgesetz. Der darin gewährte Schutz schließt über Dateien hinaus auch Verfahrensakten ein (ebenda § 29 Rn. 38).

²¹⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 8 Rn. 10.

Dies müsste von den Tierversuchsforschern anerkannt werden. Gemäß § 99 Abs. 2 VwGO könnte im Zweifel auf Antrag eines Beteiligten gesondert das Oberverwaltungsgericht darüber entscheiden, ob eine Geheimhaltung rechtmäßig ist.²¹⁵ Hier ist aber auch zu berücksichtigen, dass jedes zusätzliche Verfahren weitere Zeit in Anspruch nimmt.

Das durch die Mitwirkungsrechte hervorgerufene Spannungsfeld zwischen dem Informationsinteresse der anerkannten Vereine und dem Geheimhaltungsinteresse der Tierversuchsforscher wurde bereits 2004 in Bad Boll diskutiert. Einigkeit bestand über das Vorhandensein des Spannungsfeldes. Lösungsansätze wurden zwar diskutiert, andererseits wurde aber auch die Meinung vertreten, dass diese Kontroverse nicht zu lösen sei.²¹⁶ *Fikuart* sieht in diesem Spannungsfeld weiterhin die Ursache, weshalb ein Verbandsklagerecht mit Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Tierversuchsforschung nicht durchkommen wird. Interne Diskussionen hinsichtlich einer Lösung für dieses Spannungsverhältnis erbrachten ein negatives Ergebnis.²¹⁷ Klärungsbedürftig dürfte insbesondere die Frage sein, in welchen Fällen von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse ausgegangen werden kann, und inwiefern Mitwirkungsrechte ihrem Sinn entsprechend dann noch durchzuführen wären.

5.6.2 Klageflut hinsichtlich Tierversuchsvorhaben

Gleich in anderen Bereichen der Tierhaltung und Tiernutzung wird auch im Bereich der Tierversuchsforschung eine Klageflut befürchtet. Diese Befürchtung dürfte dadurch bekräftigt werden, dass beispielsweise die Europäische Koalition zur Beendigung von Tierversuchen, welcher namentliche Dachorganisationen angehören, die Aussage getätigt hat, sämtliche legale Mittel zur Durchsetzung eines totalen Verbotes von Tierversuchen einzusetzen. Hierzu würde auch die Verbandsklage zählen.²¹⁸ Dass es zahlreiche Tierschutzorganisationen gibt, welche einen völligen Verzicht von Tierversuchen anstreben, ist nicht zu bestreiten. Auch nicht, dass ein Verbandsklagerecht bezüglich Tierversuche angestrebt wird. Jedoch denke man nicht daran, „pauschal gegen Tierversuche zu klagen“. Mit einer Verbandsklage wolle man sog.

²¹⁵ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 26.

²¹⁶ Arbeitsgruppe IV, in: Bad Boll 2004, S. 167.

²¹⁷ Telefonat mit Herrn Dr. Fikuart, 04.02.2010.

²¹⁸ Brandstetter, Ratten und Mäuse vor Gericht, Online im Internet.

„Präzedenzfälle“ vor Gericht bringen.²¹⁹ Man werde sich hüten gegen Forschungsvorhaben vorzugehen, wo lediglich ein Funken Hoffnung auf Erfolgsaussichten besteht. Man müsse von Tierschutzseite aus sehr gute Argumente vor Gericht vorbringen können, um eine Erfolgschance erwirken zu können.²²⁰ Diese Aussagen untermauern die unter 5.5 näher dargestellten, generellen Kosten-, Zeit-, Nachweis-, und Risikofaktoren, die auch für Klagen im Bereich von Tierversuchen zu berücksichtigen sind. Problematisch ist nach derzeitigem Stand insbesondere der Nachweisfaktor zu sehen. Ein Zugang zu Informationen über Mitwirkungsrechte erweist sich wie oben dargestellt als noch nicht endgültig geklärtes Problem. Vorgesehen sind im Schleswig-Holsteiner Gesetzesentwurf auch nur Mitwirkungsrechte für den Bereich der genehmigungspflichtigen Versuchsvorhaben, was rein anzeigepflichtige Versuchsvorhaben ausschließt. Das Bremer Gesetz enthält darüber hinaus überhaupt keine Mitwirkungsrechte im Bereich der Tierversuche. Ohne Mitwirkungsbefugnisse bleibt es aber dem Zufall überlassen, ob Vereine von möglichen Rechtsverstößen erfahren.²²¹ Dies kann etwa der Fall sein, wenn Informationen nach außen durchsickern. Andernfalls muss eine ausführliche und aufwendige Literaturrecherche über Vorhaben, von denen bereits Ergebnisse und Veröffentlichungen vorliegen, erfolgen. Erleichterung hierbei könnten die evtl. mit dem Erlass der neuen EG-Versuchstierrichtlinie vorgeschriebenen Veröffentlichungen von Projektzusammenfassungen und rückwirkenden Bewertungen bringen.²²²

Durch dieses erweiterte Hindernis der Nachweiserbringung dürften sich Klagen zusätzlich auf eine geringere Anzahl beschränken. Auch ist zu bedenken, dass den Tierschutzvereinen weitaus mehr „gewaltfreie Mittel“ zur Verfügung stehen als ein Verbandsklagerecht (vgl. 5.6.4).

²¹⁹ Stollowsky, Rettungseinsatz, Online im Internet: Aussage von Daniel Buchholz, Tierschutzexperte der SPD-Fraktion.

²²⁰ Telefonat mit Frau Dr. Ruhdel, Fachreferentin für Alternativmethoden zu Tierversuchen, DTB, Akademie für Tierschutz, 11.02.2010.

²²¹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 29.

²²² Telefonat mit Frau Dr. Ruhdel, 11.02.2010.

5.6.3 Verzögerung von Genehmigungsverfahren

Weniger das Ergebnis von Klageverfahren, sondern vorwiegend die mit dem Klage-recht verbundene Gefahr der zeitlichen Verzögerung von Genehmigungen wird befürchtet. Es wird davon ausgegangen, dass die Rechtmäßigkeit der Genehmigungen aufgrund des zuvor intensiv geprüften Antrags durch Behörden und Tierschutzkommissionen auch von den Gerichten bestätigt wird, so *Brandstetter*.²²³

Die Einlegung eines Widerspruchs sowie die Anfechtung eines Verwaltungsaktes bewirken gemäß § 80 Abs. 1 VwGO eine aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Vollziehung des Verwaltungsaktes. Die damit einhergehende Verzögerung der Genehmigungserteilung würde zu einem für die Forschung nicht mehr aufzuholenden Zeitverlust führen.²²⁴ Dieser Zeitverlust hätte wiederum Auswirkungen auf die Vergabe von Forschungsmitteln sowie auf den internationalen Wettbewerb.²²⁵

Dem Argument der Genehmigungsverzögerung wird entgegengehalten, dass den Behörden und den Gerichten mit der Verwaltungsgerichtsordnung ein effektives Instrumentarium gegeben ist, um derartige Verzögerungen zu verhindern. Genehmigungen können für sofort vollziehbar erklärt werden, wenn ein überwiegendes Interesse eines Beteiligten daran besteht (vgl. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO). Um hiergegen vorzugehen, besteht die Möglichkeit einen Antrag beim zuständigen Verwaltungsgericht zu stellen. Ergibt sich dort in der summarischen Prüfung (reduzierter Prüfungsmaßstab) eine überwiegende Wahrscheinlichkeit der Rechtmäßigkeit der Genehmigung, erfolgt die Bestätigung der sofortigen Vollziehung. Die Verzögerung eines Verfahrens kann damit verhindert werden.²²⁶ Dem Gericht ist die Eilbedürftigkeit des Verfahrens darzulegen. Bestehen ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Genehmigung, wird deren Sofortvollzug nicht bestätigt und es erfolgt eine Klärung der Zweifel. Dies sei auch insofern gerechtfertigt, als dass eine vorige Aufklärung der bestehenden Zweifel der Rechtsstaatlichkeit sowie dem Fairnessgebot gegenüber den Tieren als schwächeres Glied entspricht. Zweifel müssen

²²³ Brandstetter, GV-SOLAS, Online im Internet, S. 2.

²²⁴ Brandstetter, GV-SOLAS, Online im Internet, S. 3; vfa, Online im Internet, S. 1 f.

²²⁵ Exner/Heldmaier, Forschung & Lehre 2004, 255.

²²⁶ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 18.; Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59; dortig genannte Paragraphen sind: § 80 Abs. 2 Nr. 4 sowie § 80 Abs. 5 VwGO.

aufgeklärt werden, bevor von der Genehmigung Gebrauch gemacht wird und für die Tiere nicht mehr rückgängig zu machende Tatsachen geschaffen werden.²²⁷

Bremen ist dem Problem der Verzögerung insofern begegnet, als dass sie das Klagerecht auf eine Feststellungsklage beschränkt haben. Diese ermöglicht es, eine gerichtliche Überprüfung behördlicher Maßnahmen herbeizuführen, ohne das Verwaltungsverfahren zu verzögern. Ein Feststellungsurteil hat Einfluss auf die Zukunft und greift somit in den Bestand einer Genehmigung ein.²²⁸

Anhaltspunkte für klagebedingte Verzögerungen im Naturschutzbereich liefert die Studie von *Schmidt/Zschiesche*. Festgestellt wurde, dass die Verbände ihre Klagen zu lediglich einem Drittel über mehrere Instanzen geführt haben. Zweidrittel wurden bereits in der ersten Instanz (vor dem Verwaltungsgericht) abgeschlossen. Dies ist insofern relevant, als dass für gewöhnlich angenommen werden kann, dass Klagen über mehrere Instanzen hinweg mehr Zeit beanspruchen als Klagen, welche in erster Instanz abgeschlossen werden. Dies deutet daraufhin, dass die Verfahren zum großen Teil zügig beendet werden.²²⁹ Gegen eine befürchtete Verzögerung spricht auch, dass teils nur die verhältnismäßig schnell abzuschließenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes über mehrere Instanzen hinweg geführt werden. Darüber hinaus kann die relative hohe Zahl der durch einen Vergleich beendeten Verfahren als Indiz für die Bereitschaft der Verbände angesehen werden, unnötige Verzögerungen zu vermeiden.²³⁰ Aus dieser Studie lassen sich allerdings keine Rückschlüsse ziehen, wie lange die jeweiligen Gerichtsverfahren tatsächlich gedauert haben. Ebenso wenig war es nicht Ziel der Studie, festzustellen, inwieweit es im Einzelfall zu Verzögerungen von Vorhaben gekommen ist.²³¹ Fraglich ist auch, inwiefern die dargestellten Anhaltspunkte des Naturschutzbereichs auf ein Klagerecht im Tierschutz übertragen werden können.

Durchaus entscheidender dürfte deshalb die Frage sein, ob man der Ansicht folgt, dass Klagen für den Verein äußerst arbeits-, zeit-, sowie bei einem evtl. Verlust des Prozesses kostenintensiv sind. Hierdurch würde sich die Anzahl der Klagen im Gesamten als auch im Bereich der Tierversuchsforschung auf wenige, voraussichtlich

²²⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 59. Eine ähnliche Aussage bezüglich Klagen im Naturschutzbereich lässt sich auch in Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 13 finden.

²²⁸ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007 (Anlage 2 S. 2).

²²⁹ Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 22.

²³⁰ Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 13.

²³¹ Schmidt/Zschiesche, Online im Internet, S. 22.

erfolgsversprechende Fälle reduzieren. Folglich würde sich auch die Verzögerungsgefahr auf diese einzelnen Fälle beschränken. Hier besteht dann wiederum die Möglichkeit der Anordnung und Bestätigung der sofortigen Vollziehung der Genehmigung, sofern die Genehmigung voraussichtlich rechtmäßig sein wird.

Sollte die aufschiebende Wirkung beibehalten werden und es folglich zu einer Genehmigungsverzögerung bis zum Erlass der Entscheidung kommen, dürfte sich auch dies auf eine geringe Anzahl an Fällen beschränken. Dass sich eine in diesen Fällen stattfindende Verzögerung negativ hinsichtlich des Faktors Zeit und den mit diesem Vorhaben verbundenen Forschungsaufwendungen und Investitionen auswirken kann, kann jedoch auch nachvollzogen werden.²³² Fraglich ist, inwieweit sich einzelne Verzögerungen dann auf Deutschland bzw. die Länder als Forschungsstandorte auswirken würde. Dasselbe gilt für den Fall, sollte in Folge eines Verbandsklagerechts eine Genehmigung letztlich untersagt werden.

Ein weiterer Anhaltspunkt bezüglich einer eventuellen Forschungsgefährdung lässt sich an einem Beispiel der Schweiz finden: Im Kanton Zürich ist drei gemeinsam handelnden Mitgliedern der dortigen Tierversuchskommission ein Anfechtungsrecht eingeräumt worden. Anfechtbar sind Genehmigungen, welche entgegen des Votums der Kommission von der Behörde erteilt worden sind. Dieses Anfechtungsrecht wird auch als sog. „indirektes Verbandsklagerecht“ bezeichnet, da drei der Kommissionsmitglieder Mitglieder sind, welche auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählt worden sind.²³³ Trotz vorherrschen des sog. indirekten Verbandsklagerechts kann laut *Maisack* keine Rede davon sein, dass die Schweizer Wissenschaft und Forschung hiervon bleibende Nachteile davonträgt.²³⁴ Interessant ist dieses Modell auch insofern, als dass hierdurch keine Geheimhaltungsinteressen durch mitwirkende Vereine nach außen getragen werden können. Auch *Caspar* schreibt über das Modell, die Tierversuchskommission als „gegebenenfalls effektivere Alternative zum Verbandsklagerecht“ vorzusehen. Hierfür müsste die Zusammensetzung geändert, die Stellung weg von der eines Verwaltungshelfers hin zum eigen-

²³² Zu den genannten Faktoren: vfa, Online im Internet, S 1 f.

²³³ Hirt/Maisack/Moritz, 2007, Einf. Rn. 60.

²³⁴ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 18.

ständigen Organ entwickelt und Beteiligungs- und Klagebefugnisse ermöglicht werden.²³⁵

Kritisch ist im Schleswig-Holsteiner Gesetzesentwurf allerdings die Möglichkeit der rückwirkenden Einlegungen von Rechtsbehelfen zu sehen. So ist darin die Möglichkeit vorgesehen, dass die anerkannten Vereine rückwirkend bis zu einem Jahr Rechtsbehelfe gegen bereits erteilte Genehmigungen einlegen können (§ 20 Abs. 4). Dies würde eine Rechtsunsicherheit hinsichtlich bereits genehmigter Versuchsvorhaben bewirken, welche sich auch auf die internationalen, von der EU-geförderten Kooperationen negativ auswirken würde. Eine Verlässlichkeit als internationaler Partner wäre nicht mehr gegeben.²³⁶ Auch in Bad Boll wurden Bedenken hinsichtlich der Bestandskraft von bereits genehmigten Tierversuchen geäußert und gegensätzlich diskutiert.²³⁷ Hier besteht nach wie vor Klärungsbedarf.

5.6.4 Erforderlichkeitsfrage eines Verbandsklagerechts

Hervorgebracht wird, dass ein Verbandsklagerecht den bereits bestehenden Schutz von Tierschutzbelangen bei Tierversuchsvorhaben nicht berücksichtigen würde.²³⁸ Der Tierschutz hat in Deutschland einen hohen Stellenwert. Er ist 2002 zur Staatszielbestimmung geworden und das deutsche Tierschutzgesetz gilt als eines der strengsten in der Welt.²³⁹ Dieses biete insbesondere für den Forschungsbereich völlig ausreichende, den Tierschutz gewährleistende Bestimmungen.²⁴⁰ Auf die wesentlichsten Bestimmungen soll kurz und übersichtlich eingegangen werden: § 15 TierSchG regelt die Einberufung der Tierversuchskommission (auch als Ethikkommission bezeichnet). Diese hat die zuständige Behörde bei der Entscheidungsfindung gemäß § 15 Abs. 1 TierSchG über die Genehmigung von Tierversuchen zu beraten. Mindestens ein Drittel der Kommissionsmitglieder ist aus Vorschlagslisten von Tierschutzorganisationen zu berufen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder muss Fachkenntnisse in den Bereichen Veterinärmedizin, Medizin oder naturwissenschaftliche Fachkenntnisse besitzen. Darüber hinaus müssen sie fähig sein, die Unerlässlichkeit und die ethische Vertretbarkeit von Tierversuchen beurteilen zu

²³⁵ Caspar/Schröter, S. 55 f.

²³⁶ Brandstetter, GV-SOLAS, Online im Internet, S. 3.

²³⁷ Arbeitsgruppe IV, in: Bad Boll, 2004, S. 168.

²³⁸ Löwer, Forschung & Lehre 2004, 258.

²³⁹ Brandstetter, Ratten und Mäuse vor Gericht, Online im Internet.

²⁴⁰ Exner/Heldmaier, Forschung & Lehre 2004, 255.

können.²⁴¹ Unerlässlich bedeutet unumgänglich notwendig. Der angestrebte Erkenntnisgewinn eines Vorhabens darf nicht mit anderen Methoden oder Verfahren erreicht werden können. Alternativmethoden sind vorrangig anzuwenden. Antragsteller, Genehmigungsbehörde und die Ethikkommission haben die Pflicht, vertretbare Alternativen zu suchen, was dem international anerkannten Prinzip der „3R“ (replace, reduce, refine) entspricht. „Replace“ bedeutet nach Möglichkeit komplett auf den Tiereinsatz zu verzichten oder sich auf niedrigere Organismen zu beschränken. Mit „reduce“ soll die Zahl der nicht vermeidbar eingesetzten Tiere auf ein mögliches Minimum reduziert werden. Mit „refine“ müssen die Versuchs- und Haltungsbelastungen der Tiere auf ein ebenso solches beschränkt werden. Des Weiteren schließt die Unerlässlichkeit mit ein, dass die zu erforschende Fragestellung noch ungelöst ist.²⁴² Im Rahmen der ethischen Vertretbarkeit muss der Nutzen eines Vorhabens mit dem daraus resultierenden Schaden für die Tiere vollständig abgewogen werden.²⁴³ Seit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Tierschutzes besteht einer erweiterte Prüfungspflicht für die Tierschutzkommissionen. Es genügt nicht mehr, nur zu einzelnen Fragen der Unerlässlichkeit und ethischen Vertretbarkeit Stellung zu nehmen.²⁴⁴ Auch der Genehmigungsbehörde weist das Staatsziel Tierschutz umfassende inhaltliche Prüfungsrechte und vor allem auch Prüfungspflichten hinsichtlich der Unerlässlichkeit und ethischen Vertretbarkeit zu. Eine oftmals vor dem Staatsziel Tierschutz erfolgte formale Plausibilitätskontrolle genügt nicht mehr.²⁴⁵ Die Ethikkommission stimmt über den Genehmigungsantrag durch Stimmenmehrheit ab. Die Behörde ist letztlich aber nicht an das Votum der Kommission gebunden.²⁴⁶ Gemäß § 8b TierSchG gibt es noch die Institution des Tierschutzbeauftragten. Dieser handelt weisungsfrei und hat die Aufgabe auf die Einhaltung des Gesetzes und der mit einer Genehmigung verbundenen Bedingungen und Auflagen zu achten, soll innerbetrieblich auf eine Beschränkung von Tierversuchen hinwirken und deshalb bereits an der Planung von Vorhaben mitwirken. Des weiteren hat er eine Beratungsfunktion inne.

²⁴¹ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 15 Rn. 5.

²⁴² Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 7 Rn. 11-15.

²⁴³ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 7 Rn. 35.

²⁴⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 15 Rn. 8.

²⁴⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 8 Rn. 6 und 9.

²⁴⁶ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 15 Rn. 7.

Auch hat er Stellung zu den einzelnen Genehmigungsanträgen zu beziehen.²⁴⁷ Hierdurch sichert das Tierschutzgesetz bereits ohne Verbandsklagerecht ein hohes Tierschutzniveau.²⁴⁸

Dennoch sprechen auch einige Gründe für ein Verbandsklagerecht im Bereich der Tierversuchsforschung. Hinsichtlich der Einrichtung des Tierschutzbeauftragten trägt *Caspar* vor, dass dieser nicht „der geborene Hüter des Tierschutzes“ sei. Dies ergibt sich aus § 8b Abs. 4 TierSchG, wonach er als Tierschutzbeauftragter selbst Tierversuche innerhalb dieser Einrichtung durchführen darf.²⁴⁹ Dass der Tierschutzbeauftragte nicht immer in der Lage ist, für einen ausreichenden Tierschutz zu sorgen, kann sich evtl. aus der in Bad Boll 2004 gestellten Forderung entnehmen lassen, dessen betriebsinterne Weisungsfreiheit sicherzustellen. Auch wurde gefordert, dass der Tierschutzbeauftragte seine Position hauptberuflich ausüben sollte. Zudem wurden klare Vorgaben bezüglich seiner Qualifikationen als wünschenswert geäußert, darunter Fachkenntnisse bezüglich der „3R“.²⁵⁰

Bezüglich der Tierversuchskommission äußert *von Loeper*, dass diese auf Grund ihrer gemischten Zusammensetzung einer unabhängigen Treuhänderstellung – wie es durch ein Verbandsklagerecht ermöglicht würde – nicht nachkommen kann. Des Weiteren kann die Tierversuchskommission die Genehmigungsbehörde über ihre Entscheidung nur beraten.²⁵¹ Gebunden ist die Genehmigungsbehörde an das Votum der Kommission nicht. Bezüglich der Zusammenstellung lässt sich aber sagen, dass durchaus mehr Mitglieder als lediglich ein Drittel aus den Listen der Tierschutzorganisationen gewählt werden können. Die ein Drittel Voraussetzung ist eine Mindestvoraussetzung. Diese zukünftigen Mitglieder müssten dann allerdings über Fachkenntnisse in den oben aufgeführten Bereichen verfügen, damit letztlich wiederum dem Mehrheitserfordernis Rechnung getragen werden kann. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass es den Tierschutzorganisationen z.T. gar nicht möglich ist, den Fachanfordernissen entsprechendes, ausreichendes Personal zur Verfügung zu stellen.

Erwähnenswert ist auch die Umfrage des DTB zur Tätigkeit der Genehmigungsbehörden und Tierschutzkommissionen nach Aufnahme des Tierschutzes in das

²⁴⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 8b Rn. 10 f.

²⁴⁸ vfa, Online im Internet, S. 2 f; Exner/Heldmaier, Forschung & Lehre 2004, 255.

²⁴⁹ Caspar, Tierschutz, S. 501.

²⁵⁰ Arbeitsgruppe III, Bericht, in: Bad Boll, 2004, S. 154 f.

²⁵¹ von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 24.

Grundgesetz. Hieraus geht hervor, dass ethische Gesichtspunkte bei der Genehmigungserteilung nach wie vor nur eine teilweise Berücksichtigung finden.²⁵² Auch sind die bei den Genehmigungsbehörden gestellten Forschungsanträge im Zeitraum von 2003-2005 stetig angestiegen. Des Weiteren ist es eine Seltenheit, dass ein Forschungsantrag in Deutschland nicht genehmigt wird. So wurden lediglich 1,3% der im o.g. Zeitraum gestellten 3.792 Anträge abgelehnt.²⁵³

Ein weiteres, oftmals vorgebrachtes Argument für die Einführung einer Verbandsklage, sind die stetig ansteigenden Anzahlen der Versuchstiere.²⁵⁴ Richtig ist, dass die im Jahr 2000 erfolgte Änderung der Meldeverordnung neben Tieren, die für Versuchszwecke nach § 7 TierSchG verwendet werden, auch weitere verwendete Tiere miteingeschlossen wurden. Der Anstieg kann aber nicht allein hierauf zurückgeführt werden, da auch die Anzahl der nach § 7 TierSchG verwendeten Versuchstiere seit 2000 weiter zugenommen hat (Anlage 8).²⁵⁵ Vor dem Hintergrund ansteigender Tierversuchszahlen wurde auch 2008 in und für Berlin ein Verbandsklagerecht gefordert.²⁵⁶

Der DTB strebt im Rahmen eines Verbandsklagerechts auch Kontrollrechte für nicht genehmigungspflichtige Tierversuche an, wozu u.a. Tierversuche im Rahmen der Lehre gezählt werden. Für diese gibt es laut Aussage des DTB längst tierversuchsfreie Alternativen.²⁵⁷ Gerade bei nicht genehmigungspflichtigen, sondern bei lediglich anzeigepflichtigen Vorhaben könnte ein Verbandsklagerecht Sinn machen. Auch hier hat die zuständige Behörde die Unerlässlichkeit und ethische Vertretbarkeit des Vorhabens zu prüfen. Jedoch heißt es, dass diese Prüfung in der behördlichen Praxis kaum stattfindet.²⁵⁸ Trifft dies zu, ist dieses Verhalten rechtswidrig und

²⁵² Kolar/Ruhdel, Altex 24, 4/07 (Anlage 9 S. 326).

²⁵³ Kolar/Ruhdel, Altex 24, 4/07 (Anlage 9 S. 328). Diese Zahl bezieht sich auf die Anträge die in insgesamt 17 Genehmigungsbehörden gestellt wurden. Insgesamt gibt es in Deutschland 29 Genehmigungsbehörden. Dadurch dürfte sich die Gesamtzahl nochmals deutlich erhöhen.

²⁵⁴ Caspar, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004, S. 186; Bleser, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004, S. 177.

²⁵⁵ Zu dem Argument des Anstiegs in Folge der geänderten Meldeverordnung: Exner/Heldmaier, Forschung & Lehre 2004, 255.

²⁵⁶ Stollowsky, Rettungseinsatz, Online im Internet.

²⁵⁷ DTB, Hintergrund, S. 4. Zu den nicht genehmigungspflichtigen, sondern nur anzeigepflichtigen Vorhaben gehören auch durch Rechtsvorschrift o.Ä. vorgeschriebene Tierversuche. Jedoch sind, entgegen geläufiger Meinung, auch diese nicht automatisch unerlässlich und ethisch vertretbar. Auch hier sind vertretbare Alternativmethoden vorzuziehen (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 8a Rn. 14).

²⁵⁸ Caspar, Tierschutz, S. 462.

wäre ein weiterer Nachweis für die fehlende Waffengleichheit im dreipoligen Verhältnis (s.o. 2.2).²⁵⁹

In einer weiteren Studie des DTB hat sich zudem gezeigt, dass die gesetzlichen Grundlagen und deren Umsetzung hinsichtlich der Genehmigungserteilung von Tierversuchen unzulänglich sind. Um im Einzelfall die Rechtmäßigkeit des Versuchsvorhabens vorab gerichtlich überprüfen lassen zu können, wird die Einführung des Verbandsklagerechts für seriöse Tierschutzorganisationen befürwortet.²⁶⁰ Hervorhebend ist die Formulierung „im Einzelfall“ zu betrachten. Das Verbandsklagerecht soll nicht einziges Mittel sein, um Tierversuche zu reduzieren bzw. auf deren Ersatz mit Hilfe von Alternativmethoden hinzuwirken. Gerade auch im Rahmen der Altex Studie bringen Genehmigungsbehörden und Ethikkommissionen selbst Verbesserungsvorschläge - unabhängig von einem Verbandsklagerecht - hervor (vgl. Anlage 9).²⁶¹ So war es bspw. ein Vorschlag der Genehmigungsbehörden Kriterien aufzustellen, um die ethische Vertretbarkeit bewerten zu können. Auch in Bad Boll 2004 wurden Verbesserungen diskutiert. Einigkeit bestand etwa darüber, dass Förderprogramme für die Erforschung von Alternativmethoden weiter aufgestockt werden sollen. Bleser unterstreicht dies. Diese Mittel seien massiv gekürzt worden.²⁶²

Die Akademie für Tierschutz des DTB forscht darüber hinaus selbst an tierversuchsfreien Verfahren. Experimentelle Forschungsansätze von Alternativmethoden werden bspw. aufgegriffen, überprüft und auch in Zusammenarbeit mit Laboratorien aus Forschung und Industrie weiterentwickelt. Ebenso erfolgt auch ein aktives Einbringen auf internationaler Ebene in europäische Gesetzgebungsverfahren. Des Weiteren erfolgt Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit.²⁶³

Daraus kann man meines Erachtens den Schluss ziehen, dass keineswegs auf die gesamte Forschung in Deutschland verzichtet werden möchte. Deutschland soll weiterhin Forschungsstandort sein, jedoch mit dem Ziel, in geraumer Zeit Tierversuche durch Alternativmethoden ersetzen zu können. Um eine Abwanderung in

²⁵⁹ Hirt/Maisack/Moritz, 2003, § 8a Rn. 14.

²⁶⁰ DTB, Studie, Online im Internet.

²⁶¹ Kolar/Ruhdel, Altex 24, 4/07 (Anlage 9 S. 331)

²⁶² Arbeitsgruppe III, Bericht, in: Bad Boll, 2004, S. 155; Bleser, in: Bad Boll, 2004, S. 177. Bleser ist tierschutzpolitischer Sprecher der CDU/CDU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Landwirtschaftsminister, Berlin.

²⁶³ Zusammenstellung aus der Internetseite des DTB und dessen Akademie für Tierschutz.

andere Länder zu vermeiden, wäre zudem ein höherer Mindeststandard an EU-weiten Regelungen anzustreben, was auch zu erreichen versucht wird.

Abschließend kann noch gesagt werden, dass mit einer Verbandsklage nur eingeklagt werden kann, was gesetzlich bestimmt ist. Grundsätzlich sind Tierversuche nach wie vor nicht verboten. So auch *Ludwichowski* für den Bereich des Naturschutzes. Bezüglich der Aussagen, Naturschutzverbände blockieren die wirtschaftliche Entwicklung, antwortet er: „Übersehen wird dabei gerne, dass eine Klage immer nur die Einhaltung bestehender Gesetze fordern kann, aber nicht als Verhinderungsinstrument auf Dauer angelegt ist. Klagen ersparen keine Überzeugungsarbeit in der Öffentlichkeit“.²⁶⁴

5.7 Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland/der Länder

Neben einer Gefährdung des Forschungsstandorts Deutschland, bzw. im Falle einer landesweiten Einführung der Länder, wird in Folge eines Verbandsklagerechts auch eine Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland/der Länder befürchtet. Das Verbandsklagerecht könne zu einer Abwanderung von Tierhaltern führen.

Einsatzgebiet für Verbandsklagen könnte insb. die sog. Intensiv,- bzw. Massentierhaltungen sein. Schon 1998 hat *Caspar* festgestellt, dass die Massentierhaltung vielfältige Tierschutzprobleme aufwirft.²⁶⁵ Dies dürfte sich auch weitgehend nicht geändert haben, denn die Industrialisierung landwirtschaftlicher Tierhaltung nimmt immer mehr zu.²⁶⁶ So bspw. auch im Bereich der Schweinehaltung: nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes wurden seit 2007 bis heute 18.000 landwirtschaftliche Betriebe mit Schweinehaltung aufgegeben, insb. kleine und mittelgroße Betriebe. Die Anzahl der in Deutschland gehaltenen Schweine ist dadurch jedoch nicht gesunken. Sie verteilt sich nur auf weniger Betriebe.²⁶⁷

Als ein Beispiel der aus der industriellen Tierhaltung resultierenden Tierschutzprobleme lässt sich die Tötung von jährlich 45 Millionen männlicher Eintagsküken aus Legehennenlinien nennen, deren Aufzucht sich zu anderen Zwecken nicht rechnet. Laut DTB sind sich Staatsrechtler und Kommentatoren des Tierschutzge-

²⁶⁴ Ludwichowski, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 31.

²⁶⁵ Caspar, Tierschutz, S. 372.

²⁶⁶ DTB (Hrsg.), du und das tier, 1/2010, 11.

²⁶⁷ DTB (Hrsg.), du und das tier, 1/2010, 12. Die Zahl der bundesweiten Betriebe hat sich von 80.000 auf 62.000 reduziert.

setzes einig, dass die zuständigen Behörden dies spätestens seit der Aufnahme des Tierschutzes in das GG hätten unterbinden müssen, bzw. dass die Ministerien in Bund und Ländern als oberste Vollzugsinstanz ihre Behörden hätten anweisen müssen, dies zu unterbinden. Hier könnte bspw. ein Verein klagen, um gegen das Untätigbleiben der Behörde vorzugehen.²⁶⁸ Weitere Auswirkungen dürfte auch das „Legehennen-Urteil“ des BVerfG auf ein Verbandsklagerecht haben. Dieses Urteil ist von allgemeiner Bedeutung und bezieht sich somit auch auf andere Tierhaltungen, woraus weitreichende Konsequenzen für die Anwendung des § 2 Nr. 1 TierSchG resultieren.²⁶⁹ Maisack bringt hervor, dass viele Behörden die Anwendbarkeit dieses Urteils auf andere Tierarten bestreiten und so etwa nicht gegen eine zu geringe Besatzdichte bei Masthühneranlagen vorgehen. Diese müsste von einer Besatzdichte von 35 kg Lebendgewicht pro qm nutzbare Stallfläche auf 24 kg pro qm begrenzt werden, da bereits ab dieser Zahl die Störungen im Ruheverhalten der Tiere zunehmen.²⁷⁰ Entsprechend dem sog. Legehennen-Urteil ist das ungestörte Ruhen ein Grundbedürfnis, welches sich den Oberbegriffen des § 2 Nr. 1 („pflegen“, „verhaltensgerecht unterbringen“) zuordnen lässt und nicht unangemessen zurückgedrängt werden darf.²⁷¹ Maisack weist des Weiteren darauf hin, dass der Beurteilungsspielraum der Rechtsbegriffe des § 2 TierSchG oftmals vor dem Hintergrund eines Prozessrisikos zu Ungunsten der Tiere und zu Gunsten der Tierhalter ausgeübt wird.²⁷² Gerade in Fällen der Tierhaltung ist es meines Erachtens durchaus vorstellbar, dass ein mehrseitiger Druck auf den eigentlich handlungswilligen Amtstierarzt ausgeübt wird. Insofern wäre zu überlegen, ob ein Verbandsklagerecht nicht gerade in solchen Fällen von Nutzen sein könnte, insb. in Bezug auf mehr Rechtssicherheit durch bereits ergangene Urteile sowie als Rückendeckung für das Einschreiten von Behörden.

Inwieweit und in welchen Bereichen explizit es jedoch zu Klagen kommen wird, lässt sich meines Erachtens nur vermuten, insb. da dies auch davon abhängig sein wird, welche Klagemöglichkeiten für welche Bereiche den anerkannten Vereinen

²⁶⁸ DTB, Hintergrund, S. 1 (ergänzend wird hingewiesen auf:

<http://www.tierschutzakademie.de/687.html>; Hirt/Maisack/Moritz, § 17 Rn. 39.

²⁶⁹ Hirt/Maisack/Moritz, § 2 Rn. 12 und 15.

²⁷⁰ Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet, S. 14. Diese „24 kg-Feststellung“ ist einem Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses der EU zu entnehmen.

²⁷¹ Hirt/Maisack/Moritz, § 2 Rn. 13, 15.

²⁷² Maisack/Schindler, Online im Internet, S. 1.

gesetzlich eingeräumt werden. Nimmt man das Bremer Gesetz, welches den anerkannten Vereinen eine Feststellungsklage einräumt, kann durch ein ergangenes Feststellungsurteil nicht in den Bestand einer Genehmigung eingegriffen werden. *Wichert* weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass es auch nur Unmut erzeugen wird, wenn in Folge des Verbandsklagerechts Tierschutzvereine gegen einen Stallbau vorgehen können, der durch die Behörde bereits genehmigt wurde. Auch würde hieraus noch mehr Rechts- und Planungsunsicherheit resultieren.²⁷³ *Von Loeper* hingegen verweist auf mehr Planungssicherheit. Tiernutzer hätten vor dem Hintergrund eines Verbandsklagerechts verstärkt ihre wirtschaftlichen Investitionen am Tierschutzgesetz auszurichten.²⁷⁴ Bezüglich dieser Kontroverse scheint der Vorschlag eines „TÜV für Tierhaltungssysteme“ nennenswert. Hier sollen Haltungsformen über einen längeren Zeitraum unter verschiedenen Aspekten getestet werden, um letztlich zu einer größeren Akzeptanz bei Tierschützern, Tierhaltern und Verbrauchern zu führen. Ein TÜV-geprüftes System könnte eventuell auch für mehr Planungssicherheit sorgen. Einen solchen TÜV wünscht sich *Bleser* auch auf europäischer Ebene. Versehen mit einem Nachweiszeichen, bspw. einem „Grünen Engel“, könnte man sagen, dies ist ein Produkt aus einer Tierhaltung, die unter verschiedenen Gesichtspunkten akzeptiert ist. Hiermit könnte auch eine gewisse Wettbewerbsfähigkeit sichergestellt werden.²⁷⁵

Weiter kann durch das Bremer Gesetz auch nicht der Verstoß gegen mögliche tierschutzrelevante Vorschriften in Gesetzen wie dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder der Landesbauordnung festgestellt werden.²⁷⁶ Letztlich sollten im Rahmen einer möglichen Standortgefährdung wiederum der Arbeits- und Zeitaufwand von Verbandsklagen sowie der Risikofaktor evtl. zu tragender Prozesskosten nicht aus dem Blick verloren werden.

Zu bedenken ist aber auch, dass es weder für die Tiere noch für die Verbraucher nützlich wäre, wenn in Folge erschwelter Haltungsbedingungen - bezogen auf die Tiernutzer- und Halter - die industrielle Tierhaltung in Ländern außerhalb Deutschlands fortgeführt werden würde und die dort billig erzeugten Produkte nach

²⁷³ Wichert, Statement, in: Bad Boll, 2004, S. 135. Wichert ist Präsident des Europäischen Junglandwirte-Verbandes CEJA und Schweinezüchter aus Oberdischingen.

²⁷⁴ Von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet, S. 32.

²⁷⁵ Bleser, Podiumsdiskussion, in: Bad Boll, 2004, S. 182.

²⁷⁶ BB-LT-Drs. 17/39, 11.09.2007, S. 2 und 5.

Deutschland importiert werden würden.²⁷⁷ Andererseits ist dies aber auch jetzt schon, ohne Verbandsklagerecht, Diskussionspunkt. Insbesondere vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der zukünftigen Hennenhaltungssysteme.²⁷⁸

Berücksichtigt sollte in diesem Zusammenhang hinsichtlich der industriellen Tierhaltung und deren Wirtschaftlichkeit auch der Bewusstseinswandel der Gesellschaft werden. Eine artgerechte Tierhaltung wird mehr und mehr Voraussetzung einer Verbraucherakzeptanz.²⁷⁹ In Deutschland interessiert sich jeder Fünfte für Produkte aus besonders artgerechter Haltung und ist bereit, hierfür auch mehr zu bezahlen. Dies entspricht einem Marktanteil von ca. 20%. Ein solches Produktangebot ist derzeit gerade mal in Höhe von 1% vorhanden. Somit, so die Agrarökonominnen *Spiller* und *Theuvsen*, sei der Markt für Produkte aus besonders artgerechter Tierhaltung ein bisher ungehobener Schatz.²⁸⁰ Im Bereich der Eierproduktion ist die Nachfrage von Eiern aus artgerechter Haltung bereits so hoch, dass diese importiert werden müssen.²⁸¹ Zu berücksichtigen ist aber auch, dass es Verbraucher gibt, die nach außen hin angeben entsprechende Preise für eine tierschutzgerechte Produktion zu bezahlen - deren Einkaufsverhalten aber oftmals in eine andere Richtung verläuft. Auch sind die verschiedenen Einkommenssituationen der Bevölkerung nicht außer Acht zu lassen.²⁸² Vor dem Hintergrund des Bewusstseinswandels der Bevölkerung könnte sich ein Verbandsklagerecht nicht nur als völlig negativ für die Wirtschaftlichkeit erweisen. *Von Loeper* sieht im Verbandsklagerecht einen solchen Vorteil, als dass hierdurch die Stellung gesetzestreuer Tiernutzer gestärkt, da „dann Wettbewerbsverzerrungen durch gesetzwidrige grobe Ausnutzung von Tieren unterbleiben müssen“.²⁸³ Aber auch hier sollte meines Erachtens eine Verbandsklage nur als flankierung zu anderen Mitteln angesehen werden. Es ist nicht anzunehmen, dass ein Verbandsklagerecht Veränderungen von heute auf morgen hervorrufen kann. Um Veränderungen zu bewirken müssten auch vertretbare Alternativhaltungen zur Ver-

²⁷⁷ Ähnlich bezügl. der Hennenhaltung: Laurischk, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004, S. 180 f. MdB, FDP, ordentliches Mitglied im Rechtsausschuss des Deutschen BT, Rechtsanwältin, Berlin.

²⁷⁸ vgl. Podiumsdiskussion in: Bad Boll, 2004, S. 176 ff. Hier wurde teils über die ausgestalteten Käfige als fragliche tiergerechte sowie auch wirtschaftliche Alternativen zur reinen Käfighaltung diskutiert.

²⁷⁹ LT von BW, 13. Wahlperiode, 99. Sitzung, 05.10.2005, 7089, Abg. Alfred Winkler, SPD.

²⁸⁰ DTB (Hrsg.), *du und das tier*, 1/2010, 19. Spiller und Theuvsen sind Agrarökonominnen.

²⁸¹ LT von BW, 13. Wahlperiode, 99. Sitzung, 05.10.2005, 7092, Abg. Renate Rastätter, Grüne.

²⁸² Priesmeier, Podiumsdiskussion, in: Bad Boll, 2004, S. 179. Tierschutzbeauftragter der SPD-Bundestagsfraktion, Tierarzt, Berlin.

²⁸³ von Loeper, *Tiere brauchen einen Anwalt*, Online im Internet, S. 32.

fügung stehen. Vertretbar insofern, als dass die Alternativen schon erprobt wurden und auch umsetzbar sind. Auch in Hinblick auf die Ansprüchen des Menschen, der Umwelt und der Ökonomie. So bringt *Wichert* hervor, dass extreme Positionen nicht konsensfähig und insgesamt nicht zu Erfolgen führen können.²⁸⁴

Tierhalter, die sich von der zunehmenden industrialisierten Tierhaltung entfernen möchten, müssen hierbei auch von mehreren Seiten - etwa der Agrarpolitik - unterstützt werden.

6 Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Aus rein rechtlicher Sicht kann der Einführung einer Verbandsklage im Tierschutz nichts entgegeng gehalten werden. Weder durch den Art. 19 IV GG noch durch die VwGO erfolgt in Deutschland eine Beschränkung auf ein Rechtssystem, welches lediglich einen subjektiv-öffentlichen Rechtsschutz beinhaltet. Dem Gesetzgeber steht es demnach grundsätzlich frei, u.a. altruistische Verbandsklagen - welche der geforderten Verbandsklage im Tierschutz entsprechen - zu implementieren.

Verbandsklagen sind auch keine Neuerungen im deutschen Rechtssystem. Vor dem Hintergrund, dass Verbandsklagen im Naturschutzbereich bereits seit 1979 bestehen und 2002 überdies eine bundesweite Verbandsklageregelung erlassen wurde, kann man die Verbandsklage im Naturschutz durchaus als „sich bewährt“ bezeichnen. In Bezug auf das Umweltrechtsbehelfsgesetz lässt sich festhalten, dass auch europaweit Verbandsklagen generell als ein legitimes Mittel angesehen werden, um einen effektiven Schutz zu gewährleisten.

Die Einführung eines Verbandsklagerechts im Tierschutz ist auch auf Länderebene möglich. Dies zeigt zum einen die Einführung des Bremer Gesetzes über ein Verbandsklagerecht, also auch die Ausführungen *Caspars*. Bremen beschränkt dieses Recht aber auf eine Feststellungsklage. Meines Erachtens ist der darüber hinausgehenden Argumentation *Caspars* zu folgen, dass es den Ländern freisteht eigene Regelungen und damit auch ein umfassendes Klagerecht einzuführen. Hier wäre jedoch aufgrund der noch vorherrschenden Unsicherheiten eine endgültige Klärung vorteilhaft.

²⁸⁴ So ähnlich: Wichert, Statement, in: Bad Boll, 2004, S. 134.

Eine Verpflichtung zur Einführung eines Verbandsklagerechts besteht für den Gesetzgeber jedoch nicht. Auch lässt sich eine solche Verpflichtung nicht aus dem Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG ableiten. Allerdings erhält der Gesetzgeber in Folge des Art. 20a GG eine starke Rückendeckung für die Einführung eines Verbandsklagerechts. Daher gilt es aufzuzeigen, ob ein Verbandsklagerecht als ein effektives Mittel angesehen werden kann, mit dem der Gesetzgeber seinen Gestaltungsauftrag zur Optimierung des Tierschutzes erfüllen kann – also ein Mittel ist, um das im Grundgesetz formulierte Staatsziel praktisch durchzusetzen.

Nach rückwirkender Betrachtung der oben aufgeführten Kontroverse lässt sich folgendes festhalten: Als weitgehend widerlegt lässt sich meiner Ansicht nach die Einwendung sehen, dass der Tierschutz bereits durch bestehende Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten ausreichend sichergestellt ist. Strafverfahren sowie die strafrechtliche Verfolgung von Amtstierärzten können den Tierschutz nur ausnahmsweise und in extremen Fällen sicherstellen. Zudem ist der Ansicht zu folgen, dass die Strafverfolgung immer nur ultima ratio sein sollte. Die Mitwirkung von Tierschutzvereinen in bereits bestehenden, diversen Gremien ist durchaus sinnvoll und weiterhin beizubehalten. Diese Mitwirkungsrechte können aber als teilweise unzureichend bezeichnet werden und haben lediglich eine Beratungsfunktion. In beiden Fällen sollte die Verbandsklage als sinnvolle Flankierung hierzu angesehen werden. Im Bereich der Behörden lässt sich festhalten, dass deren Vollzugsgewalt durch ein Verbandsklagerecht nicht tangiert wird. Positiv zu sehen ist hier, dass ein Verbandsklagerecht dem handlungswilligen, aber durch (mehrseitigen) Druck gebremsten Amtstierarzt Rückendeckung geben kann. Auch können unzulängliche Behördenausstattungen ins Licht gerückt werden. Als positiver „Nebeneffekt“ von Verbandsklagen ist auch auf eine mögliche Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie auf mögliche obergerichtliche Entscheidungen hinzuweisen, welche Maßstabcharakter für ähnliche Situationen haben können. Dies kann insgesamt zu vermehrter Rechtssicherheit führen. Nur kurz angeschnitten soll die Befürchtung der Prozessflut werden. Hier kann sich entsprechend den vorgebrachten Argumenten der Ansicht folgen lassen, dass eine solche nicht zu befürchten ist, insbesondere vor dem Hintergrund des Kostenfaktors und den Erfahrungen in Bremen. Positiv hervorzuheben ist hier noch die Präventivwirkung von möglichen Klagen, die meines Erachtens einen wichtigen Grund für ein Verbandsklagerecht darstellen. Kritisch zu sehen sind Mit-

wirkungsrechte. Ein gewichtiger Vorteil ist, dass die Vereine ihre Stellungnahmen bereits im Vorfeld abgeben können und infolge der materiellen Präklusion in evtl. folgenden Klagen auch nur die bereits genannten Einwendungen hervorbringen dürfen. Hierdurch kann sich die Behörde vorab damit auseinandersetzen. Aber auch die Vereine können in Folge der Einsicht in die Sachverständigengutachten die Beweggründe der Behörde nachvollziehen. Deutlicher Nachteil ist jedoch ein sehr wahrscheinlicher Verwaltungsaufwand. Um diesem entgegen zu wirken, sollten Mitwirkungsrechte auf eine geringe Anzahl von Fällen beschränkt werden. Zu beachten ist hierbei auch, dass ohne gewährte Mitwirkungsrechte weiterhin ein Informationsanspruch besteht. Werden Mitwirkungsrechte vorab nicht gewährt, besteht die Möglichkeit nach dem Bekanntwerden von eventuellen Verstößen die Informationen über den Informationsanspruch zu beziehen. Fraglich ist, ob dies der bessere Lösungsweg wäre. Mitwirkungsrechte sollten in einzelnen Fällen gewährt werden. Insbesondere bei Genehmigungen nach anderen Gesetzen (wie etwa der Landesbauordnung oder dem Bundesimmissionsschutzgesetz) könnten Mitwirkungsrechte meines Erachtens durchaus sinnvoll sein. Je komplexer ein Vorhaben ist, desto hilfreicher könnten zusätzliche Stellungnahmen sein und die Behörde teilweise auch entlasten. In solchen Fällen könnten durch Teilberücksichtigung der Einwendungen auch Klagen unterlassen werden. In jedem Fall sollte ausreichend Personal zur Verfügung gestellt werden, welche Mitwirkungen und Informationsansprüche bearbeiten können. Dies dürfte nicht zu Lasten der sowieso schon überlasteten Amtstierärzte geschehen.

Im Bereich der Tierversuchsforschung kann sich meines Erachtens nicht der Ansicht folgen lassen, dass der Tierschutzbeauftragte, die Versuchskommission und die Regelungen des Tierschutzgesetzes bereits völlig ausreichend sind. Eine Mitwirkung wäre hier durchaus sinnvoll, jedoch aufgrund des Geheimhaltungsinteresses kaum denkbar. Hier sollte eine Variation des Verbandsklagerechts, ähnlich dem Schweizer Modell, den Kommissionsmitgliedern eingeräumt werden. Gleichfalls müsste aber eine paritätische Besetzung der Tierversuchskommission erfolgen. Diese Lösung scheint hier auch am Sinnvollsten, da gleichzeitig auch ein vermehrtes Fachwissen durch weitere Kommissionsmitglieder gegeben ist. Dies könnte auch zu einer höheren Akzeptanz bei den Versuchsantragstellern führen. Gewährt man im Bereich der Tierversuchsforschung keine Mitwirkungsrechte, ist es für die anerkannten

Vereine sehr schwer, genügend Informationen zu erhalten. Dies erschwert wiederum die Nachweisbarkeit von Klagen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Nicht-Gewährung von Mitwirkungsrechten in Bremen kritisch zu sehen.

Dass eine eventuelle Genehmigungsverzögerung Unbehagen hervorruft, kann nachvollzogen werden. Wie dargestellt, kann diese aber verhindert werden. Ob bis zur gerichtlichen Bestätigung der sofortigen Vollziehung bereits soviel Zeit vergeht, dass bereits dieser Zeitraum negative Auswirkungen haben kann, sollte explizit geklärt werden. Des Weiteren gibt es die Möglichkeit der Feststellungsklage, womit Verzögerungen verhindert werden. Hiermit kann zwar der einzelne Versuch und der Einsatz der hiervon betroffenen Tiere nicht verhindert werden, andererseits würde dies vorab einen Kompromiss zwischen Tierschutzvereine und den Forschern darstellen. Hier müsste auch an die anerkannten Vereine appelliert werden, **unnötige** Verzögerungen zu vermeiden. Aber auch hier sollte die Verbandsklage nur flankierendes Mittel sein. Hier scheint ein Klagerecht für Vereine, die nebenher selber forschen sowie Studien auswerten aber auch Juristen in ihren Fachkreisen haben, sinnvoll zu sein.

Im Bereich der Gefährdung der Wirtschaftsstandorte bzw. des Wirtschaftsstandortes kann festgehalten werden, dass die industrialisierte Tierhaltung tierschutzrechtliche, nicht zu leugnende Probleme aufwirft. Ein Vorgehen gegen diese Missstände scheint durchaus wünschenswert, eine Abwanderung der Massentierhaltung in andere Länder ohne akzeptablen Ersatz vor Ort aber nicht. Zu beachten ist auch, dass tiergerechte Produktion mehr und mehr Voraussetzung für eine Verbraucherakzeptanz ist. Des Weiteren kann ein Vorteil des Verbandsklagerechts darin liegen, dass hierdurch gesetzestreue Tiernutzer im Rahmen des Wettbewerbs gestärkt werden. Die Auswirkungen eines Klagerechts in diesem Bereich lassen sich letztlich aber kaum abschätzen. Ein in Folge des Klagerechts erlassenes, dem Legehennen-Urteil ähnliches Urteil, könnte durchaus weitreichende Veränderungen bewirken. Sollte es zu einem solchen Fall kommen, ist allerdings zu fragen ob man diese Veränderungen dann nicht in Kauf nehmen sollte. Mit der Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG ist der Staat zum Schutz der Tiere verpflichtet. Werden in Folge eines Verbandsklagerechts Vollzugsdefizite gerichtlich bestätigt, sollten diese auch behoben werden.

7 Fazit und Ausblick

Ein Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine ist ein legitimes und effektives Mittel, um entsprechend dem Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG für einen wirksameren Tierschutz zu sorgen. Die bisherige fehlende Waffengleichheit könnte damit ausgeglichen werden. Durch den Einsatz der Verbandsklage können Vollzugsdefizite gezielt abgebaut werden, die ohne eine Verbandsklage weiterhin bestehen würden. Um Akzeptanz zu finden, sollten weitere Kompromisse gebildet und erprobt werden. Bereits im Vergleich mit dem Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrag und dem Bremer Gesetz über das Verbandsklagerecht zeigt sich, dass die Gesetzesausgestaltung sehr differieren kann und dass hierdurch weitere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um noch bestehende Konflikte weiter abzubauen. So sollten m. E. im Bereich der Tierversuchsforschung Variationen eines „indirekten Verbandsklagerechts“ andiskutiert werden. Um Verzögerungen zu verhindern wäre zu überlegen, ob es nicht denkbar wäre, eine jeweils gesetzlich geregelte, fallbezogene Anwendung von Anfechtungs- und Feststellungsklagen einzuführen.

Sehr kritisch zu betrachten ist meines Erachtens jedoch die im Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrag enthaltene Möglichkeit der rückwirkenden Klageerhebung. Hierdurch können bereits erteilte Genehmigungen noch geraume Zeit später in Frage gestellt werden. Eine für die Tierhalter daraus resultierende Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit der ergangenen Genehmigung dürfte durchaus als inakzeptabel bezeichnet werden.

Nicht übersehen werden sollte in der Argumentation um die Gefährdung des Forschungs- und Wirtschaftsstandorts, dass es durchaus noch mehr Einsatzgebiete für ein Verbandsklagerecht gibt. Bei einer länderweiten Einführung ist zudem zu beachten, dass nicht jedes Land ein zentraler Forschungs- oder Wirtschaftsstandort ist und somit diese expliziten Probleme gar keine erhebliche Relevanz haben.

Letztlich ist noch anzubringen, dass in den langen Diskussionen um das Staatsziel Tierschutz ähnliche Befürchtungen geäußert wurden, sich diese aber nicht bewahrheitet haben.

Mitwirkungsrechte sollten auf wenige Bereiche eingegrenzt werden. Das Argument des Verwaltungsaufwandes ist meines Erachtens insofern nicht tragbar, als dass ein solcher auch im Naturschutzbereich anzunehmen ist. Hier stellt der Verwaltungsaufwand jedoch keinen Grund dar, um Mitwirkungsrechte abzuschaffen.

Des Weiteren könnte man durch Kompromisslösungen versuchen, diesen so gut wie möglich zu reduzieren. Dass ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand ohne zusätzliches Personal nicht tragbar ist, ist nachvollziehbar. Andererseits sollte dies kein Grund sein dürfen, um auf einen verbesserten Tierschutz zu verzichten. Behörden sollten so ausgestattet sein, damit sie ihren Aufgaben sachgerecht nachkommen können.

Damit ein Verbandsklagerecht akzeptiert werden kann, müssen Tierschutzvereine sowie Behörden bereit sein, in grundsätzlicher Weise zunächst einmal miteinander zu kooperieren. Wo dies nicht möglich ist, und sich gravierende tierschutzrechtliche Probleme aufzeigen, sollte der Einsatz einer Verbandsklage auch gewährleistet sein. Die Seriosität der Vereine kann durch die Anerkennungsvoraussetzungen sichergestellt werden. Aufgrund der oftmals vorherrschenden Emotionalität im Bereich des Tierschutzes sollte an die einzelnen Mitglieder der Tierschutzvereine appelliert werden, dass auch nach Aufnahme des Staatszieles Tierschutz, bzw. gerade in Folge dessen, ein vollständiger Abwägungsprozess zwischen den unterschiedlichen Belangen von Tierhaltern und Tiernutzern sowie denen der Tiere vorzunehmen ist. Utopisches kann auch mit einer Verbandsklage nicht erreicht werden.

Letztlich sollten Verbandsklagen ähnlich wie Strafverfahren immer nur ultima ratio sein müssen. Ein Verbandsklagerecht soll nicht heißen, dass der Tierschutz in erster Linie nicht mehr von den Behörden vollzogen und von Tierhaltern und Tiernutzern gelebt werden muss. Ebenso wenig kann ein Verbandsklagerecht einen Strukturwandel herbeiführen. Dieses kann eher als Forderung des Strukturwandels gesehen werden, in welchem der Tierschutz eine immer bedeutsamere Rolle spielt.

Bremen hat im Jahr 2007 den Anfang zur Einführung eines Verbandsklagerechts auf Länderebene gemacht, wenn auch in abgeschwächter Form des ursprünglichen Gesetzesantrags von Schleswig-Holstein. Im Jahr 2005 hingegen waren noch Meinungen vertreten, dass es „auch in Zukunft kein Bundesland geben wird, das diese tierschutzrechtliche Verbandsklage einführt“²⁸⁵.

Es ist davon auszugehen, dass nach Bremen noch weitere Bundesländer ein Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine einführen werden. So haben sich am 30. August 2009 CDU, FDP und die Grünen nach der Landtagswahl im

²⁸⁵ LT von BW, 13. Wahlperiode, 99. Sitzung, 05.10.2005, 7089, Abg. Müller CDU.

Saarland in einer Koalition zusammengeschlossen und im Koalitionsvertrag die Einführung eines Klagerechts vereinbart. Insbesondere die Tatsache, dass sich die bisher eher abgeneigten Parteien CDU und FDP dafür ausgesprochen haben, kann Auswirkungen auf eine Einführung in anderen Ländern haben.²⁸⁶ Die Debatte um die Ausgestaltung eines Verbandsklagerechts wird voraussichtlich noch länger andauern und kann von Land zu Land durchaus differieren. Das Aufrechterhalten der Debatte zeigt aber auch, dass das Thema „tierschutzrechtliche Verbandsklage“ noch lange nicht abgeschlossen ist. Auch dass sich seit 2004 bereits 12 Bundesländer damit befasst haben, zeigt die hohe Gewichtung und Brisanz dieses Themas. Die Beobachtung, wie sich das Verbandsklagerecht in Bremen weiterentwickelt, wird weitere Aufschlüsse über die Wirksamkeit sowie über eventuelle Problemfelder einer Verbandsklage liefern. Hierauf können die anderen Länder dann dementsprechend reagieren und handeln.

Es ist durchaus vorstellbar, dass es ähnlich wie bei der Naturschutzverbandsklage - wo auch Bremen als erste Bundesland diese Klagemöglichkeit implementiert hat - zunächst zu einer Einführung auf Länderebene kommen wird, bevor eine bundeseinheitliche Regelung erlassen wird. Dieser Vorgang ist so auch bei der Forderung des Staatszieles Tierschutz erfolgt.

²⁸⁶ Menschen für Tierrechte (Hrsg.), tierrechte Nr. 50, 12/2009.



Anlagen

Die in den Fußnoten des Textteils angegebenen Seitenzahlen der Anlagen beziehen sich auf die in den jeweiligen Anlagen vorzufindenden Seitenzahlen.

Anlage 1:

Bundesrat

Drucksache 157/04

19.02.04

Gesetzesantrag
des Landes Schleswig-Holstein

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts
für Tierschutzvereine**

Der Minister für Umwelt, Naturschutz
und Landwirtschaft
des Landes Schleswig-Holstein

Kiel, den 19. Februar 2004

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dieter Althaus

Sehr geehrter Herr Präsident,

die schleswig-holsteinische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage beigefügten

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für
Tierschutzvereine**

mit der Bitte zuzuleiten, die Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Artikel 76 Abs. 1 Grundgesetz zu beschließen.

Mit Bezug auf § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates bitte ich Sie,
die Vorlage auf die Tagesordnung der 797. Sitzung des Bundesrates am 12. März
2004 zu setzen.

Klaus Müller



Drucksache 157/04

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine

Vom 2004

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Tierschutzgesetzes**

Das Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Mai 1998 (BGBl. I S. 1105, berichtigt S. 1818), zuletzt geändert durch Artikel 11 § 1 des Gesetzes vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082), wird wie folgt geändert:

1. Nach dem Elften Abschnitt wird folgender Zwölfter Abschnitt eingefügt.

„Zwölfter Abschnitt**Mitwirkung von Vereinen****§ 17**

Vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannte Vereine

(1) Einem vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannten Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Tierschutzes durch oder das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft,

2. in Genehmigungsverfahren nach § 15 Abs. 3, wenn der Verein einen Tätigkeitsbereich hat, der sich auf das Gebiet bezieht, in dem die Genehmigung erteilt wird,

soweit er durch das Vorhaben in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt wird.

(2) § 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 und § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten sinngemäß. Eine in anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung bleibt unberührt.

(3) Absatz 1 Nr. 2 gilt auch für die von den Ländern im Rahmen des § 19 anerkannten Vereine, soweit diese in ihrem Tätigkeitsbereich betroffen sind.

§ 18

Anerkennung durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

(1) Die Anerkennung wird auf Antrag erteilt. Sie ist zu erteilen, wenn der Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich hat, der über das Gebiet eines Landes hinausgeht,
3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach dem Körperschaftssteuergesetz von der Körperschaftsteuer befreit ist und
6. jedermann, der die Ziele des Vereins unterstützt, die Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglicht; bei Vereinen, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind, kann von der in Satz 1 genannten Voraussetzung abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

In der Anerkennung ist der satzungsgemäße Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen.

(2) Die Anerkennung wird durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ausgesprochen.

§ 19

Von den Ländern anerkannte Vereine

(1) Die Länder erlassen Vorschriften über die Mitwirkung und Anerkennung von rechtsfähigen Vereinen nach den in den Absätzen 2 und 3 genannten Maßgaben.

(2) Einem von den Ländern oder nach § 18 anerkannten Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden der Länder,
2. in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, soweit ein Tierschutzverband nicht bereits im Rahmen seiner Mitwirkung in der Kommission nach § 15 Abs. 1 mit dem Verfahren befasst war, und § 11 Abs. 1.

Die Länder können eine weitergehende Form der Mitwirkung festlegen. Sie können darüber hinaus

1. die Mitwirkung anerkannter Vereine auch in anderen Verfahren vorsehen, soweit die Mitwirkung auf landesrechtlichen Vorschriften beruht sowie
2. bestimmen, dass in Fällen, in denen Auswirkungen auf den Tierschutz nicht oder nur in geringfügigem Umfang oder Ausmaß zu erwarten sind, von einer Mitwirkung abgesehen werden kann.

(3) Für die Anerkennung muss der Verein nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich haben, der sich auf das Gebiet des Landes erstreckt; § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 3 bis 6 ist entsprechend anzuwenden.

§ 20

Rechtsbehelfe von Vereinen

(1) Ein nach § 18 oder aufgrund landesrechtlicher Vorschriften nach Maßgabe von § 19 anerkannter Verein kann ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen gegen

1. Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, § 11 Abs. 1 und § 15 Abs. 3,
2. bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen der Länder, die Belange des Tierschutzes berühren, sofern der räumliche Tätigkeitsbereich des Vereins betroffen ist sowie
3. Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a.

Satz 1 gilt nicht, wenn ein dort genannter Verwaltungsakt aufgrund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen oder in einem solchen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist.

(2) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsaktes Vorschriften dieses Gesetzes oder Rechtsvorschriften, die aufgrund oder im Rahmen dieses Gesetzes erlassen worden sind, widerspricht,
2. dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt wird und
3. zur Mitwirkung nach § 17 Abs. 1 Nr. 2, § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder landesrechtlichen Vorschriften im Rahmen des § 19 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 berechtigt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihm entgegen § 17 Abs. 1 oder im Rahmen des § 19 Abs. 2 erlassener landesrechtlicher Regelungen keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

(3) Hat der Verein im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, aber aufgrund der ihm überlassenen oder von ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte geltend machen können.

(4) Ist der Verwaltungsakt dem Verein nicht bekannt gegeben worden, müssen Widerspruch und Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem der Verein von dem Verwaltungsakt Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.



§ 20a

Anspruch auf Informationen über den Tierschutz

Ein nach § 18 oder aufgrund landesrechtlicher Vorschriften nach Maßgabe von § 19 anerkannter Verein hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes.

2. Der bisherige Zwölfte Abschnitt wird Dreizehnter Abschnitt, die bisherigen §§ 17 bis 20a werden §§ 21 bis 25.

3. Der bisherige Dreizehnte Abschnitt wird Vierzehnter Abschnitt, die bisherigen §§ 21 bis 22 werden §§ 26 bis 29.

4. In den bisherigen §§ 19 und 20 wird jeweils die Angabe „§ 17“ durch die Angabe „§ 21“ ersetzt. In dem bisherigen § 20a wird die Angabe „§ 20“ durch die Angabe „§ 24“ ersetzt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

Berlin,

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler

Die Bundesministerin für
Verbraucherschutz, Ernährung und
Landwirtschaft

Begründung:**1. Problemstellung**

§ 42 Abs. 2 VwGO fordert die Behauptung einer Verletzung in eigenen Rechten (Klagebefugnis) als Sachentscheidungsvoraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Ebenso fordert § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO die Klagebefugnis als Voraussetzung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle.

Nach der Rechtsprechung kann ein Kläger die Verletzung eigener Rechte aber nur behaupten, wenn die Norm, deren Verletzung er rügt, drittschützend ist. Drittschützend ist eine Norm, die nicht nur dem öffentlichen Interesse dient, sondern zumindest auch den Kläger schützen soll.

Bei Normen des Tierschutzes fehlt, ähnlich wie bei Normen des Umweltschutzes, meist eine Regelung mit Drittbezug, da sie allein dem öffentlichen Interesse dienen.

Tiere können ihre Interessen nicht selbst artikulieren. Es kann zu einem rechtlichen Ungleichgewicht zwischen Tiernutzern und den zu schützenden Tieren kommen. Damit droht eine Teilentwertung der Tierschutzregelungen.

Erlässt beispielsweise die nach § 15 Tierschutzgesetz (TierSchG) zuständige Behörde zum Nachteil eines Tiernutzers eine Anordnung nach § 16a TierSchG, so kann der Nutzer mit Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) hiergegen vorgehen. Hinzu kommen noch Klagen vor den ordentlichen Gerichten auf Schadensersatz und Entschädigung. Bleibt die Behörde indes untätig steht niemandem zugunsten der Tiere eine entsprechende Rechtsposition zu.

Ähnlich ist es, wenn eine Genehmigung für ein Vorhaben beantragt wird, bei dem aufgrund der Auslegung von § 2 TierSchG Bedenken bestehen, dass den Tieren Leiden zugefügt oder sie einer nicht artgerechten Haltung ausgesetzt werden: Verweigert die zuständige Behörde die beantragte Genehmigung, so muss sie mit verwaltungsgerichtlichen Klagen durch mehrere Instanzen hindurch und u. U. auch mit Entschädigungsklagen rechnen. Stellt sie dagegen ihre Bedenken zurück und genehmigt das Vorhaben, so kann niemand eine richterliche Überprüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Tierschutzrechts herbeiführen, weil die Belange von Tieren nicht einklagbar sind.

Deshalb besteht die Gefahr, dass bei der Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe (z. B. des § 2 TierSchG) mit Blick auf den einseitigen interessenorientier-

ten Druck und das einseitige Prozessrisiko durch die Behörden unter Umständen zu Lasten der Tiere entschieden wird.

2. Problemlösung

A. Allgemeiner Teil

Durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ist der ethische Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang geworden. Daraus ergibt sich für alle Staatsorgane, insbesondere aber für die Gesetzgeber, die Verpflichtung zu einem effektiven Schutz der Tiere. Diese Verpflichtung umfasst drei Elemente, nämlich: den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume (amtliche Begründung, BT-Drs 14/8860).

Mit diesem Schutzauftrag geht die Pflicht zur effektiven Kontrolle einher. Dem Gesetzgeber ist aufgegeben, verfahrensrechtliche Normen zu schaffen, die auch in prozeduraler Hinsicht die Verwirklichung der drei Vorgaben des Staatszieles sicherstellen. Dazu gehört neben einer umfassenden Information der Öffentlichkeit auch ein Mindestmaß an Öffentlichkeitsbeteiligung bei staatszielrelevanten Entscheidungen (vgl. Epiney in: v. Mangoldt; Klein; Starck: Das Bonner Grundgesetz, Art. 20 a; Rn 79, 85).

Dem Gesetzgeber steht zwar für die Verwirklichung des Staatsziels und seiner Unterziele ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit zu. Dies entbindet ihn aber nicht von der Pflicht, das jeweils effektivste Mittel zur Erfüllung seines Schutzauftrages anzuwenden.

Ein solches Mittel ist die tierschutzrechtliche (im Folgenden immer: altruistische) Verbandsklage. Die Verbandsklage ist seit den 70er Jahren in der rechtspolitischen Diskussion. Bei einer derartigen Verbandsklage klagt ein Verein, ohne die Verletzung eines subjektiven Rechts zu rügen.

Inzwischen wurde die Verbandsklage in einigen Bereichen des Privatrechts (§§ 13 ff. AGBG) und im Naturschutzrecht (§§ 58 ff. BNatSchG und in der ganz überwiegenden Zahl der Länder-Naturschutzgesetze) Bestandteil des deutschen Rechts. Der Gesetzgeber hat sogar im Wettbewerbsrecht die Verbandsklage für Verbraucherschutzvereine geschaffen (§ 3 UKlaG, § 13 UWG), obwohl Klagebefugnisse für betroffene Personen bereits bestehen.

Um so notwendiger ist es nach der Verankerung der Tierschutzes als Staatsziel in der Verfassung, anerkannten, rechtsfähigen Tierschutzvereinen Klagebefugnisse

einzuräumen, um den berechtigten und von der Rechtsordnung anerkannten Interessen der Tiere zur Geltung verhelfen zu können.

Die Verbandsklage stellt sicher, dass Entscheidungen auch dann durch unabhängige Gerichte überprüft werden können, wenn allein die Verletzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in Betracht kommt. Sie bewirkt außerdem, dass behördliche Entscheidungen nach § 16a nicht nur aus der Sicht der Tierhalter und –nutzer, sondern auch aus der Sicht der Belange des Tierschutzes gerichtlich überprüfbar werden.

Die erweiterte gerichtliche Überprüfung wird außerdem dazu führen, dass die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Tierschutzrechts eine Konkretisierung durch die Gerichte und Obergerichte erfahren, was der Rechtssicherheit in diesem Bereich dienlich ist.

Nicht nur ein „Zu viel“ an Tierschutz, sondern auch ein „Zu wenig“ muss gerichtlich überprüfbar sein, wenn der Schutz- und Kontrollauftrag des neuen Staatsziels erfüllt werden soll.

Wenn anerkannte Tierschutzvereine klagen, ist zudem eine von Engagement und Sachkenntnis geprägte Prozessführung zu erwarten. Die Vereine sind besser als der Einzelne in der Lage, die Interessen von Tieren vor Gericht zu vertreten. Die gerichtliche Prüfung des Sachverhaltes wird durch den eingebundenen Sachverstand erleichtert, die bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle effektiver für Tiere genutzt.

Nach dem Vorbild der §§ 58 ff. BNatSchG beschränkt sich die Klagebefugnis auf eingetragene Vereine, die staatlich anerkannt sein müssen, um die Verbandsklage nach dem Tierschutzrecht nicht allen erdenklichen Vereinen zu ermöglichen. Schon im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung sind bestimmte Voraussetzungen (z. B. Mitgliederzahl, Leistungsfähigkeit, überregionale Tätigkeit, Öffentlichkeit, Gemeinnützigkeit) unerlässlich. Damit wird gleichzeitig einer eventuellen Missbrauchsgefahr begegnet.

Um auch schon im Vorfeld den tierschutzfachlichen Sachverstand der anerkannten Vereine nutzen zu können wird ebenfalls in Anlehnung an die entsprechenden naturschutzrechtlichen Regelungen die Mitwirkung von Vereinen bei wichtigen tierschutzrelevanten Maßnahmen (untergesetzliches Regelungswerk, Genehmigungen) eingeführt.

Aus kompetenzrechtlichen Gründen werden die Mitwirkung bei von Bundesbehörden durchzuführenden Verfahren sowie die Anerkennung von Bundesvereinen

geregelt. Die Länder werden verpflichtet für ihren Bereich entsprechende Vorschriften zu erlassen.

Der Katalog der von einem anerkannten Verein angreifbaren Verwaltungsentscheidungen orientiert sich dabei an wesentlichen Genehmigungen nach dem Tierschutzgesetz. Klagefähig ist die Erteilung von Ausnahmen und Genehmigungen nach dem TierSchG:

- für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten),
- für das Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe und
- für die Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche, die nicht für einen solchen Zweck gezüchtet wurden sowie
- für das Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken.

Gegenstand einer Verbandsklage können nur solche Vorschriften sein, die zumindest auch den Belangen des Tierschutzes zu dienen bestimmt sind. Voraussetzung für eine Verbandsklage ist, dass der Verein anerkannt und in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt ist und er von einem ihm eingeräumten Mitwirkungsrecht auch Gebrauch gemacht hat.

Gesetzgebungskompetenzen

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich vorrangig aus der Zuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet des Tierschutzes (Artikel 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 20 GG), aber auch aus Artikel 74 Abs. 1 GG Nummer 1 (Strafrecht und das gerichtliche Verfahren), Nummer 3 (Vereins- und Versammlungsrecht), Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 13 (Förderung der wissenschaftlichen Forschung).

Die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse sowie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich (Artikel 72 Abs. 2 GG, auch i. V. m. Artikel 75 GG).

Die Regelungen des Gesetzentwurfs beziehen sich durchweg auf Sachverhalte, die regelmäßig über die Grenzen eines Landes hinausweisen und nicht primär von

örtlichen oder regionalen Besonderheiten geprägt sind. Die Bewältigung dieser Sachverhalte ist nur durch eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen. Zumindest die Vorgabe eines bundeseinheitlichen Rahmens ist folglich zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich.

Die Vereinsmitwirkung und –klage ist zur Schaffung eines allgemeinen Handlungsrahmens für Bürger und Wirtschaft erforderlich, der im gesamten Bundesgebiet im Wesentlichen der gleiche sein muss. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Zersplitterung rechtlicher Regelungszusammenhänge, die es dem Bürger erschweren würde, sich in zumutbarer Weise in dem jeweils zu beachtenden Recht zu orientieren. Die Regelungen sind daher zugleich geeignet und notwendig, um einer Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen des Bundesgebiets entgegenzuwirken und die Wirtschaftseinheit in den verschiedenen Regionen des Bundesgebiets zu wahren.

Rechtspolitische Einwände gegen die Einführung eines Verbandsklagerechts

Rechtspolitische Einwände gegen die Verbandsklage sind ebenso wenig begründet wie verfassungsrechtliche Bedenken.

So wird gegen eine Verbandsklage vorgetragen, die Einführung einer Verbandsklage führe zu einer Prozessflut, Verfahren würden verlängert und die ohnehin überlastete Justiz zusätzlich belastet. Diese Befürchtungen sind unbegründet.

Trotz der Existenz von Verbandsklagen z. B. im Naturschutzrecht ist die befürchtete Prozessflut ausgeblieben. Die gleichen guten Erfahrungen sind mit dem Verbandsklagerecht in anderen europäischen und außereuropäischen Staaten gemacht worden. So haben neben anderen Staaten etwa die USA, Schweiz und Frankreich Verbandsklagerechte. Auch in diesen Staaten hat eine Prozessflut nicht stattgefunden, wie eine Studie des Instituts für Umweltrecht im Auftrag des Umweltbundesamtes eindrucksvoll belegt (vgl. Winkelmann, Christian, Untersuchung der Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Bremen 1992).

Durch die Einführung einer Verbandsklage könnten Gerichte sogar entlastet werden. An die Stelle vieler Einzelklagen wird zu einem Teil die Verbandsklage treten. Bei dieser Verbandsklage tritt ein dem einzelnen Bürger an Sachkunde überlegener Verein auf. Dieses Mehr an Sachkunde kann sich das Gericht zunutze machen. Schließlich wird die oben beschriebene präventive Wirkung der Verbands-

Klage zu einer sorgfältigeren Verwaltungstätigkeit führen und so die Anlässe für Klagen verringern.

Durch die Einführung einer Verbandsklage ist auch kein etwaiger Eingriff in Art. 19 Abs. IV GG zu besorgen, da die Verbandsklage die Rechte des Einzelnen aus § 42 Abs. 2 VwGO nicht tangiert, sondern zusätzlich für einen abgegrenzten Bereich weitergehende Klagebefugnisse einräumt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1

Zum Zwölften Abschnitt (Mitwirkung von Vereinen)

Zu § 17 (Vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannte Vereine)

§ 17 regelt die Mitwirkung der vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannten Vereine bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft auf dem Gebiet des Tierschutzes sowie bei weiteren von Bundesbehörden zu erlassenden tierschutzrelevanten Entscheidungen.

Nach Absatz 1 ist den vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannten Vereinen den im Katalog der Mitwirkungsfälle genannten Rechtsakten Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, soweit der Verein durch den Rechtsakt in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

Absatz 1 Nr. 1 regelt die Beteiligung bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Vorschriften, wobei das Rechtsgebiet klar definiert wird.

Absatz 1 Nr. 2 umfasst den einzigen Fall, in dem eine Bundesbehörde im Bereich des TierSchG eine Genehmigung erteilt (Tierversuche durch die Bundeswehr).

In Absatz 2 sind die notwendigen Ausnahmen von einer Beteiligung gemäß dem Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt.

Absatz 3, soweit dieser von den Ländern anerkannte Vereine betrifft, regelt den genannten Tätigkeitsbereich aus Absatz 1 Nr. 2 räumlich und sachlich.

Zu § 18 (Anerkennung durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft)

§ 18 übernimmt die sich im Naturschutzrecht (§ 59 BNatSchG) bewährten Anerkennungsverfahren.

Zu § 19 (Von den Ländern anerkannte Vereine)

§ 19 betrifft die Beteiligung und Anerkennung von Tierschutzvereinen durch die Länder.

Absatz 1 verpflichtet die Länder, unter Beachtung der in den folgenden Absätzen enthaltenen rahmenrechtlichen Maßgaben, Vorschriften über die Mitwirkung und Anerkennung von rechtsfähigen Vereinen zu erlassen.

Absatz 2 regelt den Umfang der Mitwirkung der von den Ländern anerkannten Tierschutzvereine. Die vom Bund nach § 18 anerkannten Verbände werden dabei ausdrücklich mit einbezogen. Diese Erweiterung ist sinnvoll und zweckmäßig, da die wichtigen und besonders kompetenten Tierschutzverbände bundesweit organisiert sind. Darüber hinaus hat es anders als im Naturschutzbereich ein Verbandsklagerecht auf Länderebene quasi zur Vorbereitung für eine bundesrechtliche Regelung nie gegeben. Hinsichtlich der Form der Beteiligung entspricht die Regelung mit der Eröffnung der Gelegenheit zur Stellungnahme und dem Recht zur Einsicht in Sachverständigengutachten dem § 17 Abs. 1, wobei den Ländern die Möglichkeit offen steht, eine weitergehende Form der Mitwirkung vorzusehen (Absatz 2 Satz 2).

Der Katalog der Mitwirkungsfälle des Absatzes 2 Satz 1 Nr. 1 übernimmt die Regelung des § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 entsprechend für die Landesebene.

In Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 wird die Mitwirkung bei der Erteilung von Ausnahmen nach dem Tierschutzgesetz:

- für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten),
- für das Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe und
- für die Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche sowie
- die Mitwirkung bei der Erteilung von Genehmigungen für das Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken geregelt.

Die erhebliche Relevanz für die Belange des Tierschutzes legt es nahe, in diese enumerativ aufgelisteten Verwaltungsverfahren den Sachverstand der anerkannten Tierschutzvereine einzubeziehen.

Absatz 2 Sätze 2 und 3 stellen klar, dass die Länder eine weitergehende Form der Mitwirkung sowie eine Erweiterung des Katalogs der Mitwirkungsfälle vorsehen können. Daneben wird durch Satz 3 den Ländern die Möglichkeit eröffnet, für Bagatellfälle, in denen Auswirkungen auf die Tiere nicht oder nur im geringfügigen Umfang oder Ausmaß zu erwarten sind, von einer Mitwirkung abzusehen.

Absatz 3 enthält Bestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen einer Anerkennung von Vereinen durch die Länder. Durch die Anknüpfung an die in der Vorschrift im Einzelnen aufgeführten Voraussetzungen der Anerkennung von Vereinen durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie durch die landesweite Tätigkeit wird ein bundesweit einheitliches Maß hinsichtlich der Anerkennungsvoraussetzungen sicher gestellt.

Zu § 20 (Rechtsbehelfe von Vereinen)

Mit § 20 wird den anerkannten Tierschutzvereinen in den dort genannten Fällen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Damit wird auf Bundesebene ein Instrument für Tierschutzvereine eingeführt, das bislang nicht existiert.

Die Verbandsklageregelung für Tierschutzvereine orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Naturschutzrecht. Die Vereinheitlichung der Klagevoraussetzungen trägt ähnlich wie in anderen Bereichen zugleich zur Rechtssicherheit bei.

Hinsichtlich des Katalogs der klagefähigen Rechtsakte beschränkt sich die Regelung auf die bedeutsamen Kernbereiche, ermöglicht aber auch weitergehende Rechte im Bereich von Rechtsakten der Länder (Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

Von der bundesrechtlichen Verbandsklageregelung bleiben die bisherigen Möglichkeiten der Vereine zur Klageerhebung unberührt. Das gilt insbesondere für die Fälle, in denen ein Verein, zum Beispiel als unmittelbar oder als Drittbetroffener in eigenen Rechten berührt ist und eine Verletzung seiner Rechte geltend macht.

Absatz 1 Satz 1 regelt den Anwendungsbereich der tierschutzrechtlichen Verbandsklage. Das Recht zur Klageerhebung wird den vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie von den Ländern anerkannten Vereinen eingeräumt und im Wesentlichen auf diejenigen Verwaltungsentscheidungen konzentriert, an deren Erlass der Verein nach § 17 bzw. Landes-

vorschriften im Rahmen des § 19 zur Mitwirkung berechtigt war. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 4 nichts anderes ergibt.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 trägt der erweiterten Vereinsmitwirkung bei der Befreiung von Verboten und der Erteilung von Genehmigungen nach § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 TierSchG Rechnung.

Die Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ermöglicht, die unter Nummer 1 abschließend genannten Genehmigungsverfahren auf solche Verfahren zu erweitern, die ebenfalls Belange des Tierschutzes berühren.

Absatz 1 Satz 2 schließt die Möglichkeit einer Verbandsklage für den Fall aus, dass ein in Satz 1 Nr. 1 und 2 genannter Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Damit soll eine doppelte gerichtliche Befassung mit dem Verwaltungsakt ausgeschlossen werden.

Absatz 2 enthält Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage. Nach Nummer 1 setzt die Zulässigkeit einer Klage voraus, dass der Verein geltend machen kann, dass der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsakts Rechtsvorschriften widerspricht, die bei dessen Erlass zu beachten waren. Erfasst sind damit Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder solcher, die aufgrund des TierSchG erlassen worden sind.

Nach Nummer 2 ist die Erhebung einer Verbandsklage nur zulässig, soweit der Verein durch den Verwaltungsakt in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich, auf den sich die Anerkennung bezieht, berührt wird. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung dient ebenso der Verklammerung mit der Vereinsmitwirkung wie die Zulässigkeitsvoraussetzung der Nummer 3, nach der eine Klage nur zulässig ist, wenn der Verein im Verfahren zur Festsetzung des Verwaltungsakts mitwirkungsbefugt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat (Präklusion). Damit sollen die klageberechtigten Vereine angehalten werden, bereits im Verwaltungsverfahren ihren Sachverstand einzubringen, damit die Behörde in der Lage ist, schon in diesem Stadium etwaigen Bedenken nachzugehen.

Auch sollen von der Verwaltungsentscheidung Begünstigte vor einem überraschenden Prozessvortrag geschützt werden.

Der Verein ist allerdings nicht präkludiert, wenn ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde.

Absatz 3 sieht demgemäß vor, dass der Verein bei der Klageerhebung grundsätzlich auf das Vorbringen der Argumente beschränkt ist, die er bereits im Verwaltungsverfahren vorgebracht hat bzw. hätte vorbringen können. Es handelt sich dabei um eine materielle Präklusion. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die anerkannten Tierschutzverbände ihre Sachkunde vorrangig bereits in das Mitwirkungsverfahren einbringen sollen.

Absatz 4 dient der Schaffung von Rechtssicherheit. Die Regelung entspricht den anhand des § 58 Abs. 2 VwGO in der obergerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Regeln für die Verwirkung des Klagerechts. Die Frist von einem Jahr für die Erhebung von Klage und Widerspruch ist auch geboten, da dass Klagerecht von gemeinnützigen Vereinen wahrzunehmen ist und diese bei der fachlichen wie vielfach auch bei der finanziellen Vorbereitung in besonderem Maße auf die Mitwirkung von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern angewiesen sind.

Zu § 20a (Anspruch auf Informationen über den Tierschutz)

Da den anerkannten Tierschutzverbänden – anders als im Naturschutzbereich – kein umfassendes Informationsfreiheitsrecht zusteht, begründet § 20a einen solchen speziellen Anspruch bezogen auf den Tierschutz. Das Verfahren richtet sich nach dem Umweltinformationsgesetz.

Zu Artikel 1 Nummer 2 – 4

Aufgrund der Einfügung des Verbandsklagerechts durch einen neuen zwölften Abschnitt, verschieben sich die bisherigen §§ 17 – 22 entsprechend.

Zu Artikel 2

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft.

Anlage 2:**BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**

Landtag

17. Wahlperiode

Drucksache 17/39

(zu Drs. 16/1356 und 16/1389)

11. 09. 07

Bericht und Antrag des Rechtsausschusses zum Bürgerantrag***Klagerecht für den Tierschutz*****I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies den Bürgerantrag „Klagerecht für den Tierschutz“ in ihrer Sitzung am 26. April 2007 zur Beratung und Berichterstattung an den Rechtsausschuss. Dieser nahm seine Beratungen in seiner Sitzung am 4. Mai 2007 unter Beteiligung der zu dem Bürgerantrag benannten Vertrauensperson auf. Ferner wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, eine Landtagsumfrage zu Initiativen auf Einführung eines Klagerechtes für Tierschutzvereine durchzuführen und eine rechtliche Stellungnahme zu dem Bürgerantrag abzugeben.

Nach § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag sollen Bürgeranträge, die an einen Ausschuss überwiesen worden sind, binnen drei Monaten nach der Überweisung in dem zuständigen Ausschuss behandelt und der Bürgerschaft wieder vorgelegt werden. Da diese Frist wegen des Ablaufes der 16. Wahlperiode nicht eingehalten werden konnte, wurde mit der Vertrauensperson Einvernehmen erzielt, die Frist für die Behandlung bis spätestens Ende September 2007 zu verlängern. Der Bürgerschaft (Landtag) wurde mit der Drucksache 16/1389 ein entsprechender Zwischenbericht erstattet. Dieser wurde in der ersten Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) in der 17. Wahlperiode am 28. Juni 2007 zur Kenntnis genommen.

Der Rechtsausschuss nahm die Beratungen über den Bürgerantrag unverzüglich in seiner konstituierenden Sitzung am 18. Juli 2007 wieder auf und erörterte die zwischenzeitlich vorgelegte rechtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes. Dort wird im Ergebnis festgestellt, dass die Zulassung eines Klagerechtes ohne das Erfordernis einer Verletzung subjektiver Rechte nicht nach Klagearten differenziert betrachtet werden könne. Sowohl für eine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage als auch für eine Feststellungsklage sei grundsätzlich eine Klagebefugnis erforderlich in der Form, dass die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht werde. Weiter sei eine umfassende Regelung des Tierschutzes durch den Bund erfolgt, wonach bewusst auf ein Verbandsklagerecht verzichtet werde, so dass auf Landesebene kein Raum für eine abweichende Regelung gegeben sei. In einem möglichen Rechtsstreit sei daher nicht auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht eine landesrechtlich vorgenommene Ergänzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen als unzulässig erachten könnte.

Des Weiteren nahm der Rechtsausschuss Kenntnis von der Auswertung der Landtagsumfrage. Danach befand sich lediglich eine Gesetzesinitiative in Bayern noch in den Ausschussberatungen. In allen anderen Ländern existieren keine rechtlichen Regelungen hinsichtlich eines Klagerechtes für Tierschutzvereine.

Der Rechtsausschuss nahm überdies eine Stellungnahme des Senators für Justiz und Verfassung zur Kenntnis, nach der eine Landeskompetenz zur Einführung einer Feststellungsklage als gegeben angesehen wird.

Der Rechtsausschuss setzte seine Beratungen in seiner Sitzung am 5. September 2007 fort, in der ein zwischenzeitlich von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossener Gesetzentwurf für ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine zur Beratung vorlag. Des Weiteren hatten die Fraktionen von

SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossen, den Senat aufzufordern, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Erweiterung des Tierschutzgesetzes des Bundes um ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine einzuleiten.

Die Ausschussmitglieder der CDU und der FDP machten sich die Position des Wissenschaftlichen Dienstes zu eigen.

Die Ausschussmitglieder von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hingegen stellten fest:

Für die Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechtes für Tierschutzvereine in Form einer Anfechtungsklage bestehen erhebliche Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Der Bundesgesetzgeber habe insofern von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht, indem er im Tierschutzgesetz nicht nur materiellrechtliche, sondern auch besondere verwaltungsrechtliche Regelungen aufgenommen habe. Für die Einführung einer Feststellungsklage verbleibe dem Landesgesetzgeber dahingehend eine Gesetzgebungskompetenz nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung. Eine solche Regelung widerspreche weder den Vorschriften des Tierschutzgesetzes noch berühre es sie. Eine entsprechende gerichtliche Prüfung verzögere nicht das Verwaltungsverfahren. Ein Feststellungsurteil greife nicht in den Bestand einer Genehmigung ein, sondern entfalte Wirkung für zukünftige Praxis.

Dieser Position schloss sich der Vertreter der Fraktion Die Linke an.

Der Rechtsausschuss beschloss mehrheitlich mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU und der FDP, den diesem Bericht beigegebenen Gesetzentwurf der Bürgerschaft (Landtag) zur Beschlussfassung in erster und zweiter Lesung vorzulegen.

Des Weiteren beschloss der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und FDP, den Senat aufzufordern, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Erweiterung des Tierschutzgesetzes des Bundes um ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine einzuleiten.

II. Antrag

Der Rechtsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag):

1. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine in erster und zweiter Lesung.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Erweiterung des Tierschutzgesetzes des Bundes um ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine einzuleiten.
3. Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht des Rechtsausschusses zur Kenntnis.

Oliver Möllenstädt
(Vorsitzender)

ANLAGE

Vorbemerkung

Der Bürgerschaft (Landtag) liegt der vom Bremer Tierschutzverein e. V. initiierte Bürgerantrag „Klagerecht für den Tierschutz“ vor, den rund 14.600 Bremer Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet haben. Die Bürgerschaft (Landtag) befürwortet nachdrücklich das durch die beeindruckende Anzahl von Unterschriften gestützte Anliegen, Tiere besser vor Verstößen gegen Verfassung und Gesetze zu schützen, und ergreift die in ihrer Kompetenz liegenden Maßnahmen.

Der Bürgerantrag bedarf der Umsetzung durch den Gesetzgeber. Da die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechts im Tierschutzgesetz des Bundes beim Bundesgesetzgeber liegt, besteht für die Freie Hansestadt Bremen insofern nur die Möglichkeit, eine Initiative auf Bundesratsebene zu ergreifen. Darüber hinaus hat das Land aber eine eigene Gesetzgebungskompetenz gemäß § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung zur Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine auf Landesebene, mit dem den anerkannten Tierschutzverbänden die Möglichkeit einer Feststellungsklage eingeräumt werden kann.

Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

Verbandsklagerecht

- (1) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein kann, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Klage erheben auf Feststellung, dass Behörden des Landes oder der Stadtgemeinden gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder gegen Rechtsvorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, verstoßen oder verstoßen haben.
- (2) Eine Klage nach Absatz 1 ist nicht zulässig, wenn die angegriffene Maßnahme
 1. den Verein nicht in seinem satzungsgemäßen Aufgabengebiet berührt,
 2. auf Grund einer Entscheidung in einem gerichtlichen Verfahren erlassen worden ist oder
 3. in einem gerichtlichen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist.
- (3) Der Verein ist nur dann zur Erhebung der Klage nach Absatz 1 befugt, wenn er die zuständige Behörde zuvor schriftlich aufgefordert hat, den behaupteten Rechtsverstoß zu beseitigen und diese der Aufforderung nicht innerhalb von drei Monaten nachkommt. Die Aufforderung muss innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem der Verein von den Tatsachen, die den behaupteten Rechtsverstoß begründen, Kenntnis erlangt hat.

§ 2

Mitwirkungs- und Informationsrechte

- (1) Einem nach § 3 anerkannten rechtsfähigen Verein ist Gelegenheit zur Äußerung bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter einem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften durch die für den Tierschutz zuständigen Behörden des Landes zu geben.
- (2) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz nach Maßgabe des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.

§ 3

Anerkennung

- (1) Die Anerkennung wird auf Antrag erteilt. Sie ist zu erteilen, wenn der Verein
 1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
 2. seinen Sitz in der Freien Hansestadt Bremen hat und der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich im Gebiet des Landes liegt,
 3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens fünf Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
 4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
 5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist und
 6. den Eintritt als Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat, jedem ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt.

Die Anerkennung kann unter den Voraussetzungen des Satz 2 Nr. 1 und 3 bis 6 auch einem überregional tätigen Verein mit Sitz außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erteilt werden, wenn eine satzungsgemäße Teilorganisation für das Gebiet der Landes besteht und diese für sich genommen die Anforderungen nach Satz 2 Nr. 4 erfüllt.

- (2) Die Anerkennung wird vom Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für den satzungsgemäßen Aufgabenbereich ausgesprochen; sie gilt für das Gebiet des Landes.

(3) Die Anerkennung ist zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorlagen und dieser Mangel auch nach Aufforderung nicht beseitigt wird. Die Anerkennung ist zu widerrufen, wenn eine der Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich weggefallen ist. Mit der unanfechtbaren Aufhebung der Anerkennung entfallen die Rechte gemäß §§ 1 und 2.

§ 4

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Die Staatszielbestimmung des Artikels 20 a des Grundgesetzes verpflichtet Bund und Länder zum Schutz der Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Artikel 11 b der Landesverfassung konkretisiert diese Zielbestimmung: Tiere sind als Lebewesen und Mitgeschöpfe zu achten und vor nicht artgemäßer Haltung und vermeidbarem Leiden zu schützen.

Der Landesgesetzgeber hat allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben: Das Tierschutzrecht ist ganz überwiegend Bundesrecht. Raum für landesrechtliche Modifikationen des materiellen Schutzniveaus lässt das Tierschutzgesetz des Bundes nicht. Auch wesentliche Aspekte des Verfahrens und der Organisation des Gesetzesvollzugs werden durch das Tierschutzgesetz abschließend bundeseinheitlich geregelt.

In die Zuständigkeit der Länder fällt hingegen – jedenfalls solange noch kein entsprechendes Bundesgesetz erlassen wurde – die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine. Gemäß § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung kann durch Bundes- oder Landesgesetz bestimmt werden, dass eine Klage auch dann zulässig ist, wenn der Kläger nicht geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein. Von dieser Möglichkeit hat die Freie Hansestadt Bremen zuletzt bei der Einführung des Verbandsklagerechts gemäß § 12 des Behindertengleichstellungsgesetzes Gebrauch gemacht. Eine abschließende spezialgesetzliche Regelung der Klagebefugnis, durch die die allgemeine Ermächtigung des § 42 Abs. 2 VwGO verdrängt würde, ist dem Tierschutzgesetz nicht zu entnehmen.

Für die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine sprechen folgende Erwägungen: Das Tierschutzgesetz bezweckt einen Ausgleich zwischen den Interessen der Tiere und den Interessen der Tiernutzer (vergleiche § 1 Satz 2: „Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerz, Leiden oder Schäden zufügen.“). Während allerdings die Tiernutzer regelmäßig die Möglichkeit haben, Entscheidungen der für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden, die zu ihren Lasten gehen, gerichtlich überprüfen zu lassen, steht ein solches Recht den betroffenen Tieren (naturgemäß) nicht zu. Durch ein Verbandsklagerecht können die betroffenen Tierschutzinteressen besser berücksichtigt und die gerichtliche Kontrolle des Gesetzesvollzugs kann intensiviert werden. Dies dürfte mittel- und langfristige zu einer effektiveren Umsetzung des im Tierschutzgesetz normierten materiellen Schutzniveaus in die Praxis führen, ohne das Schutzniveau selber zu verändern.

Gerade bei einer landesgesetzlichen Einführung des Verbandsklagerechts ist allerdings darauf zu achten, dass die Anforderungen des Tierschutzes mit den Anforderungen des Forschungs- und Wirtschaftsstandorts Bremen zu einem vernünftigen Ausgleich gebracht werden. Nach der Konzeption des Gesetzes wird dies durch die Ausgestaltung der Verbandsklage als Feststellungsklage erreicht. Eine Feststellungsklage ermöglicht die gerichtliche Überprüfung behördlicher Maßnahmen, ohne dass laufende Verwaltungsverfahren verzögert werden. Stellt ein Gericht fest, dass eine bestimmte Maßnahme gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes verstößt, haben die zuständigen Behörden diese Rechtsauffassung bei allen zukünftigen Entscheidungen zu beachten. Ob unter Berücksichtigung des Bestandsinteresses des Begünstigten auch eine Aufhebung bereits

ergangener Entscheidungen in Betracht kommt, beurteilt sich nach den einschlägigen Rechtsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts (z. B. § 48 BremVwVfG: Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts).

II. Einzelvorschriften

§ 1 (Verbandsklagerecht)

Absatz 1

Anerkannten Tierschutzvereinen wird durch Absatz 1 das Recht eingeräumt, Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO zu erheben, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen (vergleiche zur entsprechenden Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO auf Feststellungsklagen BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2C 32/94, NJW 1996, S. 139 m. w. N.). Das berechnigte Interesse des klagenden Vereins an der baldigen Feststellung ist nach der Konzeption des Gesetzes regelmäßig gegeben. Sollte ein Verein ausnahmsweise seine Ziele mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können, weil er durch eine behördliche Maßnahme in eigenen Rechten verletzt wird, greift die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 VwGO.

Beantragt werden kann nur die Feststellung eines Verstoßes gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und gegen Vorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind – insbesondere gegen Rechtsverordnungen gemäß §§ 2 a, 4 b, 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 und 3, 13 a, 16 c des Tierschutzgesetzes – nicht aber die Feststellung eines Verstoßes gegen mögliche tierschutzrelevante Vorschriften in sonstigen Gesetzen (etwa der Landesbauordnung oder des Bundesimmissionsschutzgesetzes). Diese Einschränkung dient der Rechtssicherheit, da der Kreis der möglichen tierschutzrelevanten Vorschriften in sonstigen Gesetzen nicht präzise und abschließend bestimmt werden kann.

Beklagte können nur das Land Bremen und die Stadtgemeinden sein. Für die Einführung eines Verbandsklagerechts gegen Maßnahmen von Bundesbehörden fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz (vergleiche BVerwG, Urteil vom 29. April 1993 – 7 A 3/92, NVwZ 1993, S. 891, 892; Urteil vom 5. März 1997 – 11 A 14/96, NVwZ-RR 1997, S. 606; Urteil vom 5. Dezember 2001 – 9 A 13/01, NVwZ 2002, S. 470, 471).

Absatz 2

Absatz 2 normiert, unter welchen besonderen Voraussetzungen eine Feststellungsklage nach Absatz 1 unzulässig ist. Die Vorschrift ist § 12 Abs. 2 des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes nachgebildet.

Absatz 3

Durch Absatz 3 Satz 1 wird sichergestellt, dass die zuständige Behörde vor Erhebung einer Feststellungsklage die Möglichkeit erhält, sich mit dem Vorbringen des klagenden Vereins auseinanderzusetzen. Absatz 3 Satz 2 gewährleistet im Interesse der Rechtssicherheit, dass Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften möglichst zeitnah geltend gemacht werden. Sind die Voraussetzungen des Absatz 3 nicht erfüllt, entfällt die durch Absatz 1 gesetzlich begründete Klagbefugnis des Vereins.

§ 2 (Mitwirkungs- und Informationsrechte)

Die Vorschrift normiert – zum Teil deklaratorisch – sonstige Mitwirkungs- und Informationsrechte anerkannter Tierschutzvereine.

§ 3 (Anerkennung)

Die Vorschrift ist der bewährten Regelung des § 43 des Bremischen Naturschutzgesetzes nachgebildet.

§ 4 (In-Kraft-Treten)

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten. Auf eine Regelung zur Befristung des Gesetzes wurde ausdrücklich verzichtet.

Anlage 3:

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
14. Wahlperiode

Drucksache **14/1432**

08.03.2006

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz zur Einführung von Mitwirkungsrechten für Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen

A Problem und Ziel

Mit diesem Gesetz soll bestimmten anerkannten Tierschutzvereinen die Mitwirkung an tier-schutzrelevanten Rechtssetzungs- und Verwaltungsverfahren des Landes ermöglicht wer-den. Zugleich soll diesen Vereinen gegen bestimmte Verwaltungsakte, die von den Landes-behörden auf dem Gebiet des Tierschutzes erlassen werden, das Verbandsklagerecht einge-räumt werden, damit sie die Interessen der Tiere als deren Treuhänder nicht nur ausspre-chen, sondern notfalls auch vor Gericht geltend machen und einklagen können. Auf diesem Wege soll das Ungleichgewicht der Kräfte, das gegenwärtig im Verhältnis zwischen Tiernut-zeren und Tieren besteht, abgebaut werden, denn es ist nicht länger hinnehmbar, dass nur gegen ein „Zuviel“ an Tierschutz geklagt werden kann (nämlich von Seiten der Tiernutzer), nicht aber auch gegen ein „Zuwenig“ (von Seiten der Tierschutzvereine). Dieser Zustand wi-derspricht dem Verfassungsauftrag, Tiere zu schützen (Art. 29 a Absatz 1 der Landesverfas-sung) und der Staatszielbestimmung Tierschutz (Art. 20 a Grundgesetz).

B Lösung

Das Gesetz schafft eine rechtliche Grundlage zur Mitwirkung anerkannter Vereine bei Rechtssetzungs- und Verwaltungsverfahren des Landes. Die Anerkennung von Tierschutz-vereinen erfolgt durch das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Weiterhin schafft es die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Rechtsbehelfen anerkannter Vereine gegenüber Verwaltungsakten des Landes.

C Alternativen

Fortbestand des Ungleichgewichts der Kräfte im Verhältnis zwischen Tiernutzern und Tieren, schwere Vollzugsdefizite und eine unzureichende Bürgerbeteiligung im Tierschutzrecht zu Lasten der Tiere.

D Kosten

Es sind keine zusätzlichen Kosten für den Landeshaushalt zu erwarten.

Unnötigen Verzögerungen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren können durch Fristsetzun-gen und durch die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten vorge-beugt bzw. entgegengewirkt werden. Eine wesentliche zusätzliche Belastung der Gerichte ist in Anbetracht der Erfahrungen, die mit der Verbandsklage in anderen Bereichen gemacht worden sind, nicht zu erwarten. Geheimhaltungsinteressen des Staates und anderer Beteilig-ter werden durch die Vorschriften des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes geschützt.

Gesetz zur Einführung von Mitwirkungsrechten für Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen**§ 1****Mitwirkung von Vereinen**

(1) Einem vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz anerkannten rechtsfähigen Verein ist Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Stellungnahme des Landes zu tierschutzrelevanten Rechtsetzungsvorhaben des Bundes,
2. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter einem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden der Länder,
3. bei bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, die Belange des Tierschutzes berühren,

soweit er nach § 2 anerkannt ist und durch das Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

(2) Der Verein ist vor der Einleitung des Verfahrens schriftlich zu benachrichtigen.

(3) In Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1 (soweit der Tierschutzverein nicht bereits im Rahmen seiner Mitwirkung in der Kommission nach § 15 Abs. 1 mit dem Verfahren befasst war) und § 11 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes ist einem anerkannten Verein auf dessen Verlangen hin Auskunft zu erteilen. Die weiteren Mitwirkungsrechte des Vereins bleiben hiervon unberührt.

(4) § 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 und § 29 Abs. 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz gelten sinngemäß. Eine in anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung bleibt unberührt.

§ 2**Anerkennung**

(1) Die Anerkennung wird auf Antrag erteilt. Sie ist zu erteilen, wenn der Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich hat, der sich auch auf das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen erstreckt,
3. im Zeitpunkt der Antragstellung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach dem Körperschaftsteuergesetz von der Körperschaftsteuer befreit ist und
6. jeder Person, die die Ziele des Vereins unterstützt, die Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglicht; bei Vereinen, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind, kann von der in Satz 1 genannten Voraussetzung abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

3. bei bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, soweit die Belange des Tierschutzes berührt sind. Konkret sollen tierschutzrechtlichen Einwendungen bei Verstoß gegen das Tierschutzgesetz und auf seiner Grundlage erlassener Rechtsvorschriften geltend gemacht werden können, was bislang nicht möglich ist. Gerade beim Bau von Tierhaltungsanlagen ist nicht nachvollziehbar, dass bisher zwar bau- oder immissionsschutzrechtliche Kriterien Berücksichtigung finden, nicht aber der Tierschutz,

Absatz 2 regelt die Benachrichtigung der Verbände bei Einleitung der genannten Verwaltungsverfahren.

In Absatz 3 wird für anerkannte Vereine ein Auskunftsrecht für folgende Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren geregelt:

- Schlachten ohne Betäubung (Schächten) nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG,
- Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe (§ 6 Abs. 3 TierSchG)
- Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche nach § 8 Abs. 1 TierSchG, soweit der jeweilige Verband nicht bereits im Rahmen seiner Mitwirkung in der Kommission nach § 15 Abs. 1 TierSchG mit dem Vorhaben befasst war,
- Verwendung von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken: Züchten, Halten, Zur Schau Stellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren.

Die erhebliche Relevanz für die Belange des Tierschutzes legt es nahe, den Sachverstand der anerkannten Tierschutzvereine in diese Verwaltungsverfahren einzubeziehen. Mitwirkungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes wird bei diesen Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren aber auf schriftliche Benachrichtigung vor Einleitung eines Verfahrens verzichtet. Es obliegt dem anerkannten Verein, sich bei der Behörde über entsprechende Verwaltungsverfahren zu informieren. Die Behörde ist in diesem Fall auskunftspflichtig.

In Absatz 4 sind die notwendigen Ausnahmen von einer Beteiligung nach den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt. Es wird klargestellt, dass von einer Anhörung abgesehen werden kann, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, insbesondere wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint, oder wenn durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgebenden Frist in Frage gestellt würde (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwVfG. NRW.). Eine Anhörung muss unterbleiben, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht (§ 28 Abs. 3 VwVfG. NRW.). Durch § 29 Abs. 2 VwVfG. NRW. werden u. a. öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen geschützt. Wenn durch das Bekanntwerden einzelner Tatsachen, die in einem Sachverständigengutachten genannt sind, berechnete Geheimhaltungsinteressen Beteiligter oder dritter Personen verletzt würden, kann die Behörde die entsprechenden Stellen schwärzen oder in anderer Weise unkenntlich machen oder, wenn dies nicht geht, die Einsicht in das Gutachten ganz verweigern.

Zu § 2: Anerkennung

Die Voraussetzungen, unter denen die Anerkennung auf Antrag zu erteilen ist, orientieren sich an den §§ 59 Abs. 1 Satz 2, 60 Abs. 3 BNatSchG. Mit den Anerkennungsvoraussetzungen in Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 wird dem Gedanken Rechnung getragen, dass im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung bestimmte Voraussetzungen wie z. B. Mitgliederzahl, Leistungsfähigkeit, überregionale Tätigkeit, Öffentlichkeit und Gemeinnützigkeit des Vereins unerlässlich sind. Durch diese Anforderungen wird gleichzeitig einer eventuellen Missbrauchsfahrer begegnet.

Zu § 3: Rechtsbehelfe von Vereinen

Das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Naturschutzrecht, trägt aber dem Umstand Rechnung, dass es hier nur um eine Klage gegen bzw. auf Verwaltungsakte, die von den Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen erlassen worden sind bzw. werden sollen, gehen kann.

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 trägt der erweiterten Vereinsmitwirkung, wie sie in § 1 Abs. 1 Nr. 4 vorgesehen ist, Rechnung, indem er die tierschutzrechtliche Verbandsklage gegen folgende Genehmigungen und Erlaubnisse der Landesbehörden zulässt:

- gegen eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten) nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG,
- gegen eine Erlaubnis zum Kürzen der Schnabelspitze bei Nutzgeflügel und zum Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe nach § 6 Abs. 3 TierSchG,
- gegen eine Genehmigung für Versuche an Wirbeltieren nach § 8 Abs. 1 TierSchG sowie
- gegen eine Genehmigung für das Züchten, Halten, Zur Schau Stellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach § 11 Abs. 1 TierSchG.

Die Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 betrifft Genehmigungsverfahren nach der Landesbauordnung und dem Bundesimmissionsschutzgesetz, soweit dabei als öffentlich-rechtliche Vorschriften im Sinne von § 75 Abs. 1 Satz 1 Landesbauordnung (BauO NRW) bzw. § 6 Nr. 2 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) Bestimmungen aus dem Tierschutzgesetz oder aus einer aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Rechtsverordnung zu beachten waren. Ohne die gesetzliche Möglichkeit, die Einhaltung dieser zum Schutz der Lebens- und Wohlbefindensinteressen von Tieren ergangenen Vorschriften durch die Verwaltungsgerichte überprüfen zu lassen, bliebe die Treuhänderstellung, die das Gesetz den anerkannten Tierschutzvereinen einräumen will, unvollständig und der angestrebte effektive Tierschutz würde verfehlt.

Diesem Anliegen entspricht auch die Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Abs. 1 Satz 1 Nr. 3. Das gegenwärtig herrschende rechtliche Ungleichgewicht im Verhältnis zwischen Tiernutzern und zu schützenden Tieren wird in den Fällen, in denen Anlass für eine behördliche Anordnung nach § 16 a TierSchG besteht, besonders offenbar: entschließt sich die nach § 15 zuständige Behörde zu einer solchen Anordnung, dann muss sie mit Widerspruch, Anfechtungsklage, ggf. auch Berufung und Revision von Seiten des betroffenen Nutzers (und im Anschluss daran ggf. auch noch mit Klagen des Nutzers auf Entschädigung) rechnen; unterlässt sie dagegen die Anordnung, so gibt es niemanden, der dieses Unterlassen auf den Prüfstand der Verwaltungsgerichte stellen könnte. Nur ein „Zuviel“ an Tierschutz (aus der Sicht des von einer § 16 a-Anordnung betroffenen Nutzers) kann zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden, nicht dagegen auch ein „Zuwenig“ (aus der Sicht der betroffenen Tiere, deren Belange möglicherweise verletzt sind). Dies ist ein Ungleichgewicht, das mit dem Gebot zu einem effektiven Tierschutz nach Art. 20 a GG und dem Gedanken der Fairness gegenüber dem Schwächeren unvereinbar ist. Damit rechtfertigt sich die hier vorgesehene Erweiterung der Verbandsklage im Vergleich zu den §§ 58 ff. BNatSchG.

Absatz 1 Satz 2 schließt die Möglichkeit einer Verbandsklage für den Fall aus, dass ein in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 genannter Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Dasselbe gilt, wenn die Unterlassung einer Anordnung nach § 16 a TierSchG gerichtlich als rechtmäßig bestätigt

Anlage 4:**Zusammensetzung des Landesbeirates für Tierschutz**

Stimmberechtigte Organisationen im Tierschutzbeirat	Anzahl der Stimmen
– Kirchen in Baden-Württemberg	1 Stimme
– Bauernverbände	4 Stimmen
– Verband Forschender Arzneimittelhersteller (VFA)	2 Stimmen
– Bund gegen den Missbrauch der Tiere	1 Stimme
– Bundesverband Tierschutz e.V.	2 Stimmen
– Deutscher Tierschutzbund Landesverband Baden-Württemberg e.V.	4 Stimmen
– Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft	1 Stimme
– Internationale Gesellschaft für Nutztierhaltung	1 Stimme
– Ethologische Gesellschaft	1 Stimme
– Landfrauenverband	1 Stimme
– Landesjagdverband, Landesfischereiverband, Geflügelwirtschaftsverband	1 Stimme
– MENSCHEN FÜR TIERRECHTE Baden-Württemberg e.V.	2 Stimmen
– Universitäten/Hochschulen mit Tierversuchseinrichtungen	1 Stimme

Insgesamt sind es 13 Organisationen mit 22 Stimmen

Nicht stimmberechtigt sind:

- Landesverband der beamteten Tierärzte
- Landestierärztekammer
- Landtagsabgeordnete
- Freie Wähler

Anlage 5:

Telefonnotiz, Gespräch mit Frau Dr. Martin, Landestierschutzbeauftragte in Hessen, 11.12.2009 sowie 20.01.2010

- weitergehende, nicht im Text enthaltene Informationen -

Das Amt des Landestierschutzbeauftragten existiert seit 1989 in Hessen und ist eine selbständige Organisationseinheit. Ursprünglich lag die Konzeption darauf, dem Landestierschutzbeauftragten ein Klagerecht einzuräumen, was aber nicht erfolgt ist. Frau Dr. Martin ist seit 1992 die dortige Landestierschutzbeauftragte.

Frau Dr. Martin würde die Einführung eines Verbandsklagerechts begrüßen, da Sie viel draußen (auch mit den Veterinären) unterwegs ist und die dortigen Vollzugsdefizite sieht. Man müsse die Gesetze, die es gibt, auch umsetzen. Als Beispiel nennt Sie hierfür den § 11b TierSchG (betrifft Qualzuchten). Weitere Vollzugsdefizite herrschen im Bereich der Zirkusse vor, in denen teils Missstände über Jahre hinweg „übersehen“ werden. Auch bestehen Vollzugsdefizite im Bereich der Tiertransporte. Das Problem sei auch, dass viele Veterinäre vor Ort gehen, reden, nochmals vor Ort gehen und wieder reden. Seriöse Veterinäre hingegen wissen, dass ab einem bestimmten Punkt das Reden sinnlos ist. Frau Dr. Martin hat auch das Gutachten (vgl. Kemper) über die Garantenpflicht der Tierärzte in Auftrag gegeben. Dieses wurde vor rund 3 Jahren veröffentlicht, brachte aber nur bedingt Änderungen. Als das Gutachten bekannt wurde, gab es zunächst einen großen Aufschrei, jedoch hat sich dann schnell gezeigt, dass eigentlich so gut wie nichts geschieht.

Bezüglich der Frage, wie Sie das Gegenargument der Einzelfallentscheidungen bewerte, während im Umweltrecht von komplexen Zusammenhänge die Rede ist, antwortet Sie: „Gerade in Bezug auf Einzelfälle ist die Verbandsklage wichtig“. Zu der Frage, wie Sie die in Bremen eingeführte Feststellungsklage bewerte: „Diese ist auf jeden Fall besser als gar nichts, denn jeder Schritt in die richtige Richtung ist ein sinnvoller Schritt“. Die Angst vor einer Auseinandersetzung bezüglich der Verbandsklage sei jedoch immens. Dennoch ist Sie optimistisch, was die Einführung eines Klagerechts betrifft. Auch wenn man darauf noch ein paar Jahre warten müsste. Sie sieht die Verbandsklage als legitimes Mittel um bestehende Gesetze umzusetzen.

Anlage 6:

E-Mail Kontakt mit Herrn Lawo,

Vorsitzender des Landestierschutzverbandes Baden-Württemberg, 30.12.2009

- weitergehende, nicht im Text enthaltene Informationen -

1) Stimmen Sie mit dem o.g. Argument (der bereits bestehende Tierschutz und bereits bestehende Einrichtungen sind ausreichend), dass ein ausreichender Tierschutz bereits besteht, überein oder nicht? Wenn nicht, worin liegen Ihrer Meinung nach die Defizite?

Dem stimme ich natürlich nicht zu. Wir haben eine ganze Reihe von Themen, die gesetzlich entweder gar nicht geregelt sind oder nur sehr unzureichend. So gibt es z. B. im Bereich der so gen. „Nutz“tiere z. T. noch keine rechtlichen Regelungen, zudem gibt es Regelungen, die offensichtlich den ethischen Ansprüchen des Tierschutzes nicht entsprechen. In einigen Fällen ist davon auszugehen, dass konkret vorhandene Verordnungen gegen das TSchG verstoßen, wenn die Inhalte des BGH-Legehennenurteils auf andere Tierarten übertragen würde. Auch die neue LegehennenVO die die so gen. „Kleingruppenhaltungen“ erlaubt, verstößt u. E. gegen dieses Urteil. Die Themen könnten beliebig fortgesetzt werden, z. B. mit der Haltung von Exoten in Zoos und insbesondere Zirkussen, mit den Vorgaben für die Haltung von Heimtieren, für deren Zucht und Handel usw.

Häufiges Argument gegen weitere Normen im TSch ist, dass mangels personeller Kapazitäten die Möglichkeit der Kontrollen bzw. der Umsetzung fehle.

Die Defizite liegen u. E. in der mangelnden Gewichtung des TSch in Konkurrenz zu Wirtschaftlichkeit, relativ freie Marktverhältnisse usw.

Tiere können sich selbst nicht mit eigenen Rechten verteidigen, Tierschützern fehlt bislang das Instrumentarium, dies stellvertretend für die Tiere zu tun (etwa entsprechend dem Bereich Natur- und Umweltschutz).

2) Falls Sie die Frage 1) verneint haben, sehen Sie in der Verbandsklage ein legitimes Mittel, um den Tierschutz weiter zu verbessern?

Die Verbandsklage (VB) halte ich für ein legitimes, erforderliches und spätestens seit der Aufnahme des TSch in das Grundgesetz überfälliges Mittel.

Anlage 7:

E-Mail von Frau Ofensberger, Leiterin der Rechtsabteilung, Deutscher Tierschutzbund e.V., Akademie für Tierschutz, 11.02.2010

Oftmals wird aufgeführt, der Staat ist verpflichtet, das jeweils effektivste Mittel zur Erfüllung seines Schutzauftrages, hier also zur Behebung des Vollzugsdefizits, anzuwenden. Es gibt aber auch Stimmen, die behaupten, dass der Staat nur verpflichtet sei, lediglich das Untermaßverbot zu beachten hat. Woraus genau lässt sich die Verpflichtung, das effektivste Mittel anzuwenden, ableiten?

Durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ist der Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang erhoben worden. Daraus ergibt sich für alle Staatsorgane, so auch für Bund und Länder, die Verpflichtung, einen effektiven Schutz der Tiere zu wahren und fortzuentwickeln. Es besteht zwar kein einklagbarer Anspruch des Einzelnen gegen den Staat, aber nach der einschlägigen Kommentarliteratur - vgl. von Loeper in Kluge, Tierschutzkommentar 2002 Einf. 104a- eine dreifache, die Staatsorgane bindende Schutzrichtung in welcher der Staat die Tiere zu schützen hat, die Leidens- und Schadenszufügung durch Dritte abzuwehren (vgl. § 1 Satz 2 TierSchG), die Herbeiführung solcher Folgen durch staatliche Organe zu unterlassen und durch positives Handeln z. B. effektive Beseitigung eingetragener Missstände oder Förderung tierversuchsfreier Maßnahmen, den Tierschutz zu fördern.

Eine direkte Rechtsgrundlage, aus welcher sich eine Verpflichtung, das effektivste Mittel anzuwenden, herleiten lässt, gibt es nicht. Vielmehr erfolgt im Rahmen der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit einer Maßnahme immer die Verhältnismäßigkeitsprüfung, in welcher folgende drei Punkte des Mittels geprüft werden: Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit.

Daraus ergibt sich, dass jeweils das Mittel gewählt werden muss, welches auch im Hinblick auf andere zu schützende Grundrechte oder anderweitige Rechte und Gesetze am effektivsten ist und gleichzeitig so wenig wie möglich in die Rechte von Betroffenen eingreift, bzw. deren Rechte einschränkt.



Es muss also immer eine Abwägung im Einzelfall stattfinden, mit welchen am wenigsten belastenden Mittel das beste Ergebnis erzielt werden kann. Sind Grundrechte beeinträchtigt, ist ein Ausgleich nach den Grundsätzen „praktischer Konkordanz“ durch Einzelfallabwägung zu finden.

Anlage 8:

E-Mail von Frau Dr. Ruhdel, Fachreferentin für Alternativmethoden zu Tierversuchen, Deutscher Tierschutzbund e.V., Akademie für Tierschutz, 11.02.2010

Es trifft zu, dass seit 2000 nicht nur die Zahl der Tiere, die nach § 7 TierSchG in Versuchen eingesetzt wurden, statistisch erfasst werden sondern auch andere Wirbeltiere, die zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet wurden (z.B. nach TierSchG § 4 oder 6). Es zeigt sich deutlich, dass der Tierverbrauch jährlich zunimmt. Doch auch die Anzahl der nach § 7 TierSchG erfassten Wirbeltiere nimmt seit 2000 zu:

	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<u>§ 7 TSchG</u> <u>Tierversuche</u>	1.184.011	1.224.173	1.295.503	1.207.300	1.258.254	1.329.454	1.352.774

<i>2007</i>	<i>2008</i>
1.346.595	1.429.501

Anlage 9:

LINZ 2007



A Survey Concerning the Work of Ethics Committees and Licensing Authorities for Animal Experiments in Germany

Roman Kolar and Irmela Ruhdel

Animal Welfare Academy (Akademie für Tierschutz), German Animal Welfare Federation (Deutscher Tierschutzbund), Neubiberg, Germany

Summary

In 2006, the German Animal Welfare Federation started its 3rd survey since the establishment of ethics committees for animal experiments according to the German Animal Welfare Act in Germany in 1987. As animal welfare has been included as a "state goal" in the German constitution in 2002, the present survey aimed at an analysis of specific changes within the licensing process. A series of other aspects of the work of ethics committees and licensing authorities was also examined.

The survey was based on questionnaires that had been addressed to licensing authorities and members of ethics committees. One of the main results is that the importance of animal welfare within the licensing process, after inclusion of animal welfare into the German constitution, has not changed or changed only to a small extent. It also becomes clear that ethical parameters are still of minor importance when animal experiments are licensed. The findings underline the importance to reform the German authorisation system for animal experiments. The pending revision of EU-Directive 86/609 is an opportunity which should not be missed in this context.

Zusammenfassung: Eine Umfrage zur Tätigkeit der beratenden Kommissionen und Genehmigungsbehörden für Tierversuche in Deutschland

2006 führte der Deutsche Tierschutzbund seine dritte Umfrage seit der im Jahre 1987 erfolgten Einführung der beratenden Kommissionen gemäß Tierschutzgesetz durch. Nach der Aufnahme des Staatsziels Tierschutz in die Deutsche Verfassung 2002 zielte die vorliegende Umfrage auf eine Analyse möglicher Veränderungen im Genehmigungsverfahren für Tierversuche ab. Eine Reihe anderer Gesichtspunkte der Tätigkeit von Genehmigungsbehörden und beratenden Kommissionen wurde ebenfalls untersucht.

Die Umfrage basierte auf Fragebögen, welche an Genehmigungsbehörden und Mitglieder von beratenden Kommissionen gerichtet waren. Eines der wesentlichen Ergebnisse besteht darin, dass sich die Bedeutung des Tierschutzes nach Aufnahme des Staatsziels Tierschutz nicht oder nur unwesentlich verändert hat. Ebenso deutlich wurde, dass ethische Gesichtspunkte weiterhin nur bedingt bei der Genehmigung von Tierversuchen Berücksichtigung finden. Die Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit, das Genehmigungsverfahren für Tierversuche in Deutschland einer Reform zu unterziehen. Die anstehende Revision der EU-Richtlinie 86/609 ist eine Gelegenheit hierfür, die nicht versäumt werden darf.

Keywords: animal welfare legislation, animal experiments, ethical evaluation, ethics committee, Directive 86/609/EEC

1 Introduction

1.1 Legal background for the authorisation of animal experiments in Germany

In Germany, since an amendment of the Animal Welfare Act in 1986, experiments on vertebrate animals require prior authorisation by regional licensing authorities. However, experiments carried out to fulfill legal requirements in Germany or the European Union are not included – they must merely be announced to the authority (Bundestag, 1998).

The licensing authorities' task is to examine the applications for permission

they receive particularly with regard to indispensability and ethical justifiability of the experiments. They must also check whether the institution in which the experiments are to be carried out or the qualification of those performing the experiments meet the legal requirements as laid down in the Animal Welfare Act.

According to § 15 of the Animal Welfare Act the licensing authorities appoint one or more advisory committees¹ to support them in their decision-finding process. These committees normally

consist of six members, and there is a deputy for each of them. With regard to their qualification, the law demands that the majority of the members, i.e. normally four persons, must possess a university degree in veterinary medicine, medicine or natural sciences. One third of the members, i.e. normally two persons, must be chosen from a list of candidates that has been compiled by defined animal welfare organisations.²

All tasks and duties of these ethics committees are precisely defined in a

¹ For easier reading, in the following these advisory committees are called "ethics committees" even though this is not the correct official term.

² Further, in this article these two different factions within ethics committees are simplified by the terms "animal welfare representatives" and "researchers".



committee members. To reduce the workload for responding, answers to questions were given in a multiple-choice format. However, for any question a possibility was also given to provide different answers and/or comments. For many questions multiple answers were permitted.

The timeframe investigated ranged from 2003 to 2005. All questions underwent prior judicial examination to ensure that no confidential information was requested and that confidentiality agreements of both authorities and ethics committee members were not infringed upon.

1.4.1 Survey among licensing authorities

As mentioned before, previous surveys had not included licensing authorities. This time they were included in order to receive hard data on the – possibly altered – number/ratio of refused applications after inclusion of animal welfare into the German constitution, and in order to receive first-hand information on potential changes in the authorities' work.

In Germany, 29 licensing authorities exist over the 16 federal states. All were sent questionnaires, and follow-up calls were made in those cases where answers were not received in the specified timeframes.

1.4.2 Survey among ethics committee members

Each authority is assisted by one or more ethical committees. The number of ethics committee members in Germany is therefore 174 at minimum, and there is the same number of deputies. Most authorities keep the names of ethics committee members confidential⁴, so that most of these individuals could not be addressed directly within this survey. Therefore all licensing authorities were sent questionnaires and asked to forward these to their ethics committee members and their deputies. However, the names of 34 members of ethics committees that had been proposed by animal welfare organisations (see 1.1), were known to the German Animal Welfare Federation and these individuals were addressed directly.

2 Results of the survey²

2.1 Feed-back by licensing authorities

In total, 16 completed questionnaires were returned. Both the Bavarian State Ministry for the Environment, Health and Consumer Protection and the Hessian Ministry for the Environment, Agriculture and Consumer Protection filled in questionnaires on behalf of the four respectively three licensing authorities under their control⁵. Thus, for 21 of all 29 licensing authorities information was received. Seven authorities did not respond to the survey despite repeated enquiries. The Federal State of Thüringen (where the only licensing authority in this state is located) answered by sending an animal welfare report; however, only few questions could be answered by analysing it.

2.2 Feed-back by ethics committee members

In total 52 ethics committee members returned a completed questionnaire. Out of these, 37 were regular members, and 14 were deputies. 35 replies (70%) came

from animal welfare representatives, 15 (30%) from researchers.

2.3. Information on the general licensing procedure

2.3.1 Number of applications to deal with

The licensing authorities were asked how many applications for licensing they received.

Between 2003 and 2005 in 17 licensing authorities 3.792 applications were processed, and the number of applications grew from year to year within this period (Fig. 1).

2.3.2 Rejection of applications

The licensing authorities were asked how many applications for licensing were approved, and how many were rejected or later withdrawn by the applicant.

It is rare that a license for an animal experiment is not granted in Germany: 95.8 of all submitted applications were directly approved by the authorities, 1.3% were rejected. The remaining 2.9% of applications were withdrawn by the applicants after further enquiries by the authorities⁷ (Fig. 2).

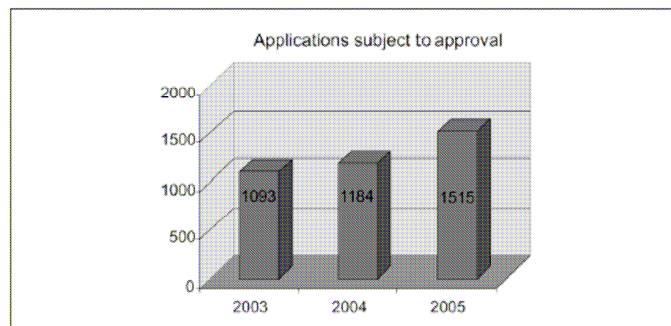


Fig. 1: Number of applications subject to approval between 2003 and 2005 (data from 17 licensing authorities)

⁴ There is no legal obligation for the authorities to keep the names of ethics committee members confidential. In fact, in the past some authorities have even published these names in the press.

⁵ When interpreting the following results one should bear in mind that multiple answers were possible for many questions, and that some questions were not answered by the respondents.

⁶ Therefore, it cannot be excluded that some overall answers were given by the ministries that do not reveal peculiarities in individual licensing authorities under their control.

⁷ In 32% of all applications the authority made further enquiries that in most cases concerned the degree of suffering and distress (8 out of 15 answers), the indispensability of the procedure (6 out of 15 answers), and ethical justifiability (5 out of 15 answers). In fewer cases questions concerned the study design (4 out of 15 answers), animal numbers and statistical concept (4 out of 15 answers) or use of analgesics (3 out of 15 answers).



municated to the authority. 11% (6 answers) named other options such as communicating the opinion of the animal welfare representatives as a minority vote to the authority. In single cases options were mentioned, such as voting after questioning the applicant, or presence of the authority and its assistance at decision-making.

Remarkably, according to 5 answers, ethics committee members vote on their own applications (Fig. 6), and according to 30 answers they vote on applications that come from the institute they work for (Fig. 7).

2.7 Suggestions for improvement

Authorities and ethics committees were asked for concrete suggestions to improve/support their work.

2.7.1 Suggestions for improvement by licensing authorities

16 licensing authorities delivered the following 24 proposals:

- Use of standard pain and distress scales (5 answers)
- Establish criteria for evaluation of ethical justifiability (4)
- Better co-operation with animal welfare officers (4)
- Regular meetings of authorities (3)
- Additional personnel (3)
- Education/Training (3)
- Strengthening of ZEBET (the German Centre for Documentation and Evalua-

tion of Alternatives to Animal Experiments) (1)

- More willingness to co-operate of animal welfare representatives (1)

2.7.2 Suggestions for improvement by ethics committee members

In total, 74 proposals were chosen/provided. 14 suggestions concerned changes in the legal framework:

- Equal numbers of animal welfare representatives and scientists in the committees (5 answers)
- Introduction of reports on approved animal experiments (4)
- Establishment of a list of animal experiments involving severe suffering that should not be approved (1)
- Independent animal welfare officers (1)
- Restriction of basic research (1)
- Introduction of pilot phases for new experimental setups (1)
- All animal experiments must be subject to approval (only notification is not acceptable) (1)

More general suggestions (total 60) concerned the following issues:

- Support for evaluation of ethical justifiability (11 answers)
- Making relevant literature (11 answers) available
- Education/training (11)
- Making pain and distress scales (9) available
- Making data base searches or access to data bases (8) available

- Making experts' reports (7) available
- Increased information exchange between authorities (1)
- Examination of specific aspects of applications by others (1)
- Independent chairmen (1)
- Less applications per meeting (1)

3 Discussion

3.1. Quality of the authorisation process

3.1.1 Workload

Our results clearly demonstrate that the workload in many ethics committees and licensing authorities is too high. To deal with 10 or even 20 voluminous applications within one meeting, which is normally held within 2-3 hours on one evening, makes it impossible to thoroughly analyse, evaluate, and discuss these applications. A satisfactory examination of all applications is not ensured under these circumstances. It is disappointing that this grievance has been reported several times for more than a decade (Rusche, 1995; Gruber and Kolar, 1997; Kolar, 2000; Kolar, 2005) and has remained unchanged.

3.1.2 Approval rate

Clearly, the background for the introduction of a system to scrutinise proposed animal experiments almost 20 years ago was to separate legitimate animal experiments from illegitimate ones (and prevent the latter). In light of the fact that

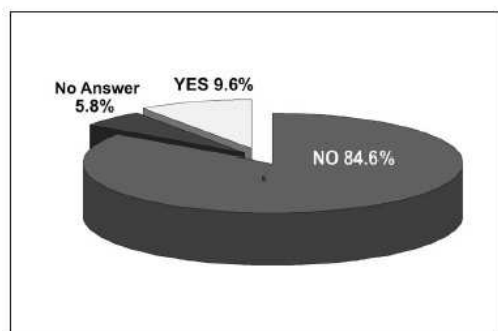


Fig. 6: Ethics committee members voting on their own applications

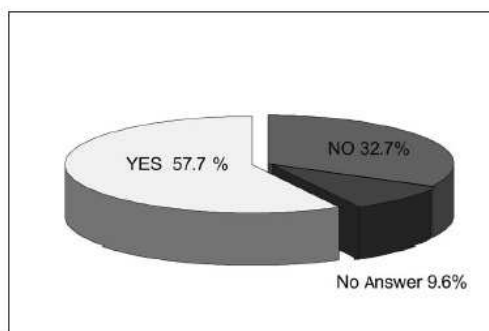


Fig. 7: Ethics committee members voting on applications from their own institute

Literaturverzeichnis

Die im Literaturverzeichnis aufgeführten Internetseiten wurden zuletzt am 22.02.2010 abgerufen und auf ihre Verfügbarkeit hin überprüft. Zu diesem Zeitpunkt waren alle unten genannten Internetseiten unter den angegebenen Webadressen abrufbar.

Arbeitsgruppe III: Tierversuche, Rechtsetzung und Vollzug, Bericht, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Arbeitsgruppe III, Bericht, in: Bad Boll, 2004].

Arbeitsgruppe IV: Verbandsklage zugunsten von Tieren, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Arbeitsgruppe IV, in: Bad Boll, 2004].

Bauer, Thomas: Die Verbandsklage für Tierschutzverbände, Meinungsbild und Ausblick aus dem Umweltministerium, in: Dem Tier eine Stimme geben, Symposium, hrsg. von Menschen für Tierrechte/ Vier Pfoten e.V., 2003, <http://www.tierrechte.de/pdf/content/themen/rechtundgesetz/verbandsklage/tagungsband.pdf?PHPSESSID=b9bb7337089a509f2bb51b7d7c97b638> [zitiert: Fikuart, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet].

Baumgartl-Simons, Christiane: Tierschutz-Verbandsklage im Jahr 2008, Tier-rechte, 11/2008, 13-15.

Bleser, Peter: Rechtspolitischer Handlungsbedarf für den Tierschutz, Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen im Deutschen Bundestag, Podiumsdiskussion, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Bleser, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004].

Bizer, Johann (Hrsg.) / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike: Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990.

Brandstetter, Heinz: Ratten und Mäuse vor Gericht, Novo Magazin, <http://www.novo-magazin.de/71/novo7128.htm>, [zitiert: Brandstetter, Ratten und Mäuse vor Gericht, Online im Internet].

Brandstetter, Heinz: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage in Niedersachsen, Gesellschaft für Versuchstierkunde, GV-SOLAS http://www.tiho-hannover.de/einricht/itv/gvsolas/stell/stell_verbandskl_niedersachsen.pdf, [zitiert: Brandstetter, GV-SOLAS, Online im Internet].

Bundesministerium der Justiz: Verordnung über die Tierschutzkommission beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/tierschkomv/gesamt.pdf>, [zitiert: Bundesministerium der Justiz, Tierschutzkommission, Online im Internet].

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Aarhus-Konvention-Überblick, Stand: Mai 2007, http://www.bmu.de/umweltinformation/die_aarhus-konvention/doc/2608.php, [zitiert: BMU, Aarhus-Konvention-Überblick, Online im Internet].

Caspar, Johannes: Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, 1. Aufl., Baden-Baden 1999 [zitiert: Caspar, Tierschutz].

Caspar, Johannes/Schröter, Michael W.: Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, Bonn 2003.

Caspar, Johannes: Rechtspolitische Handlungsbedarfe für den Tierschutz, Stellungnahmen, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Caspar, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004].

Caspar, Johannes: Verbandsklage im Tierschutzrecht durch Landesgesetz, DÖV, Februar 2008, Heft 4, 145-152.

Deutscher Tierschutzbund e.V.: Mitwirkungs- und Klagerechte für seriöse Tierschutzverbände, Hintergrund, <http://www.tierschutzakademie.de/index.php?id=811> [zitiert: DTB, Hintergrund, Online im Internet].

Deutscher Tierschutzbund e.V.: Studie belegt: Medizinischer Nutzen ist lediglich Alibi für Tierversuche, <http://www.tierschutzakademie.de/1480.html> [zitiert: DTB, Studie, Online im Internet].

Deutscher Tierschutzbund e.V. (Hrsg.): Tierfabriken oder Bauernhöfe, du und das Tier, 1/2010, 10-19.

Exner Cornelia/Heldmaier Gerhard: Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände, Mehr Tierschutz oder nur weitere Bürokratisierung, Forschung & Lehre 2004, 254-255.

Fikuart, Karl: Behinderung oder Hilfe, Die Verbandsklage aus Sicht der Veterinärbehörden, in: Dem Tier eine Stimme geben, Symposium, hrsg. von Menschen für Tierrechte/Vier Pfoten e.V., 2003, <http://www.tierrechte.de/pdf/content/themen/rechtundgesetz/verbandsklage/tagungsband.pdf?PHPSESSID=b9bb7337089a509f2bb51b7d7c97b638> [zitiert: Fikuart, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet].

- Gassner, Erich:** Treuhandklage zugunsten von Natur und Landschaft, Eine rechtsdogmatische Untersuchung zur Verbandsklage, Berlin 1984.
- Gassner, Erich/Bendomin-Kahlo, Gabriele/Räntsch, Anette/Schmidt-Räntsch, Jürgen:** Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2003.
- Gericke, Corina:** Ärzte gegen Tierversuche e.V., Warum Tierversuche nicht notwendig sind, <http://www.aerzte-gegen-tierversuche.de/infos/allgemein/248-warum-tierversuche-nicht-notwendig-sind> [zitiert: Gericke, Ärzte gegen Tierversuche, Online im Internet].
- Gersdorf, Hubertus:** Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2006.
- Hirt, Almuth/Maisack, Christoph/Moritz, Johanna:** Tierschutzgesetz, Kommentar, München 2003.
- Hirt, Almuth/Maisack, Christoph/Moritz, Johanna:** Tierschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2007.
- Katz, Alfred:** Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 17. Aufl., Heidelberg 2007.
- Kemper, Rolf:** Rechtsgutachten über „Die Garantenstellung Amtstierärztinnen und Amtstierärzte im Tierschutz“, http://www.animals-angels.de/§13.pdf,v5_de_DE_file_d11959_6.pdf,fileport.html [zitiert: Kemper, Online im Internet].
- Kluge, Hans-Georg:** Das Staatsziel „Tierschutz“ und seine Umsetzung in der Rechtsprechung, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Kluge, Vortrag in: Bad Boll, 2004].
- Kolar, Roman/Ruhdel, Irmela:** A Survey Concerning the Work of Ethics committees and Licensing Authorities for Animal Experiments in Germany, Altex 24, 4/07, 326-334.
- Laurischk, Sybille:** Rechtspolitischer Handlungsbedarf für den Tierschutz, Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen im Deutschen Bundestag, Podiumsdiskussion, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004, [zitiert: Laurischk, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004].
- Löwer, Wolfgang:** Von Menschen und Mäusen, Die Verbandsklage im Tierschutz aus rechtlicher Sicht, Forschung & Lehre 2004, 256-258.

Ludwichowski, Ingo: Vorreiter Naturschutz, Erfahrungen mit dem Instrument der Verbandsklage, in: Dem Tier eine Stimme geben, Symposium, hrsg. von Menschen für Tierrechte/ Vier Pfoten e.V., 2003, <http://www.tierrechte.de/pdf/content/themen/rechtundgesetz/verbandsklage/tagungsband.pdf?PHPSESSID=b9bb7337089a509f2bb51b7d7c97b638> [zitiert: Ludwichowski, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet].

Maisack, Christoph: Verbandsklage, Einführung und Rechtssystematik, in: Dem Tier eine Stimme geben, Symposium, hrsg. von Menschen für Tierrechte/ Vier Pfoten e.V., 2003, <http://www.tierrechte.de/pdf/content/themen/rechtundgesetz/verbandsklage/tagungsband.pdf?PHPSESSID=b9bb7337089a509f2bb51b7d7c97b638> [zitiert: Maisack, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet].

Maisack, Christoph/Schindler, Wolfgang: Die Einführung eines Klagerechtes für Tierschutzvereine ist verfassungsrechtlich geboten, nachdem ethischer Tierschutz Staatsziel mit Verfassungsrang geworden ist, <http://albert-schweitzer-stiftung.de/wp-content/uploads/verbandsklage-tierschutzorganisationen.pdf> [zitiert: Maisack/Schindler, Online im Internet].

Martin, Madeleine: Was lässt sich in der Rechtspraxis gegen Qualzuchten tun, Stellungnahmen, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Martin, Vortrag, in: Bad Boll, 2004].

Marzik, Ulf/Wilrich, Thomas: Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2004.

Menschen für Tierrechte, Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V. (Hrsg.): Tierschutz-Verbandsklage im Saarland, tierrechte, Nr. 50, 12/2009.

Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg: Der Landesbeirat für Tierschutz in Baden-Württemberg, http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de/Landesbeirat_fuer_Tierschutzbeirat/22431.html [zitiert: MLR BW, Tierschutzbeirat, Online im Internet].

Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg: Zusammensetzung des Landesbeirates für Tierschutz, http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de/Landesbeirat_fuer_Tierschutzbeirat/22431.html, [zitiert: MLR BW, Zusammensetzung Tierschutzbeirat, Online im Internet].

Obermayer, Klaus: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, in: Fritz, Roland (Hrsg.), 3. Aufl., 1999.

- Ofensberger, Evelyn:** Mängel des Tierschutzes bei der Anwendung und beim Vollzug, Aus Sicht von Tierschutzverbänden, Aus Sicht von der Veterinärbehörden, Diskussionsbeitrag, in: Tierschutz vor Gericht, Tagung vom 7.-9. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 1997 [zitiert: Ofensberger, Diskussionsbeitrag, in: Bad Boll, 1997].
- Ort, Jost-Dietrich:** Mängel des Tierschutzrechts bei der Anwendung und beim Vollzug, Aus der Sicht der Staatsanwaltschaft, in: Tierschutz vor Gericht, Tagung vom 7.-9. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 1997 [zitiert: Ort, Vortrag, in: Bad Boll, 1997].
- Pfohl, Michael:** Strafbarkeit von Amtstierärzten, NuR 2009, 238-245.
- Piontkowski, Arno:** Arbeitsgruppe IV, Verbandsklage zugunsten von Tieren, Statement, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Piontkowski, Statement, in: Bad Boll, 2004].
- Priesmeier, Wilhelm:** Rechtspolitischer Handlungsbedarf für den Tierschutz, Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen im Deutschen Bundestag, Podiumsdiskussion, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004, [zitiert: Priesmeier, Stellungnahme, in: Bad Boll, 2004].
- Radespiel, Liane:** Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, 1. Aufl., Baden-Baden 2007.
- Rossi, Matthias:** Arbeitsgruppe IV, Verbandsklage zugunsten von Tieren, Thesen, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: Rossi, Thesen, in: Bad Boll, 2004].
- Schlacke, Sabine:** Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Natur und Recht 2007, 8-16.
- Schmidt, Alexander/Zschiesche, Michael:** Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002-2006, http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Schmidt_Zschiesche_Verbandsklage.pdf, [zitiert: Schmidt/Zschiesche, Online im Internet].
- Schmidt, Rolf:** Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl., Bremen 2004.
- Stollowsky, Christoph:** Kampf gegen Tierversuche, Rettungseinsatz für Katz und Maus, Der Tagesspiegel, Berlin, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/Tierversuche-Tierschutz-Biomedizin;art270,2654447>, [zitiert: Stollowsky, Rettungseinsatz, Online im Internet].

Teßmer, Dirk/Kroll, Tobias: Verbandsklage gegen uvp-pflichtige Bebauungspläne aufgrund des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG), Recht der Natur, Schnellbrief 141, 2007, http://www.idur.de/assets/applets/Verbandsklage_UmwRG.pdf [zitiert: Teßmer/Kroll, Online im Internet].

vfa. Die forschenden Pharma-Unternehmen: Positionen, <http://www.vfa.de/de/presse/positionen/pos-verbandsklagerechterschutz.html/pos-verbandsklagerechterschutz.pdf>, [zitiert: vfa, Online im Internet].

Von Loeper, Eisenhart: Tiere brauchen einen Anwalt, Vom Sinn und Gewinn der Verbandsklage zugunsten von Tieren, Stand: Juni 2004, <http://tierrechte.info/pdf/content/themen/rechtundgesetz/verbandsklage/verbandsklage.pdf?PHPSESSID=71a2a47d794b9530f771e0d778ec43c3>, [zitiert: von Loeper, Tiere brauchen einen Anwalt, Online im Internet].

Von Loeper, Eisenhart: Tiere brauchen einen Anwalt, Die Tierschutz-Verbandsklage, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: von Loeper, Vortrag, in: Bad Boll, 2004].

Von Loeper, Eisenhart: Arbeitsgruppe IV, Verbandsklage zugunsten von Tieren, Thesen und Argumente, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004 [zitiert: von Loeper, Thesen und Argumente, in: Bad Boll, 2004].

Von Loeper, Eisenhart: Die Verbandsklage, Unerlässliches Instrument eines effektiven Tierschutzes, in: Dem Tier eine Stimme geben, Symposium, hrsg. von Menschen für Tierrechte/ Vier Pfoten e.V., 2003, <http://www.tierrechte.de/pdf/content/themen/rechtundgesetz/verbandsklage/tagungsband.pdf?PHPSESSID=b9bb7337089a509f2bb51b7d7c97b638> [zitiert: von Loeper, in: Dem Tier eine Stimme geben, Online im Internet].

Wichert, Hans-Benno: Arbeitsgruppe I, „Nutz“-Tierhaltung“, Statement, in: Tierschutz in guter Verfassung, Tagung vom 19.-21. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 2004, [zitiert: Wichert, Statement, in: Bad Boll, 2004].

Wolff, Hans J. / Bachof, Otto: Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976.

Wohn, Herbert: Ergebnisse der Tagung aus amtstierärztlicher Sicht, in: Tierschutz vor Gericht, Tagung vom 7.-9. März, Evangelische Akademie Bad Boll, 1997 [zitiert: Wohn, Tagungsergebnis, in: Bad Boll, 1997].

Wüstenbecker, Horst: Grundzüge des Verwaltungsprozessrechts, 3. Aufl., Münster 2006.



Erklärung nach § 36 Abs. 3 APrOVw gD a.F.

„Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Ludwigsburg, den 03.03.2010

(Simone Siedler)